



TAMPEREEN  
AMMATTIKORKEAKOULU

## **”YHTEISTYÖ JÄI IHAN PUOLITIEHEN”**

Kelan työntekijöiden kokemuksia perustoimeentulo-  
tuen siirron vaikutuksista Kelan ja kuntien väliseen  
yhteistyöhön ja asiakasohjaukseen

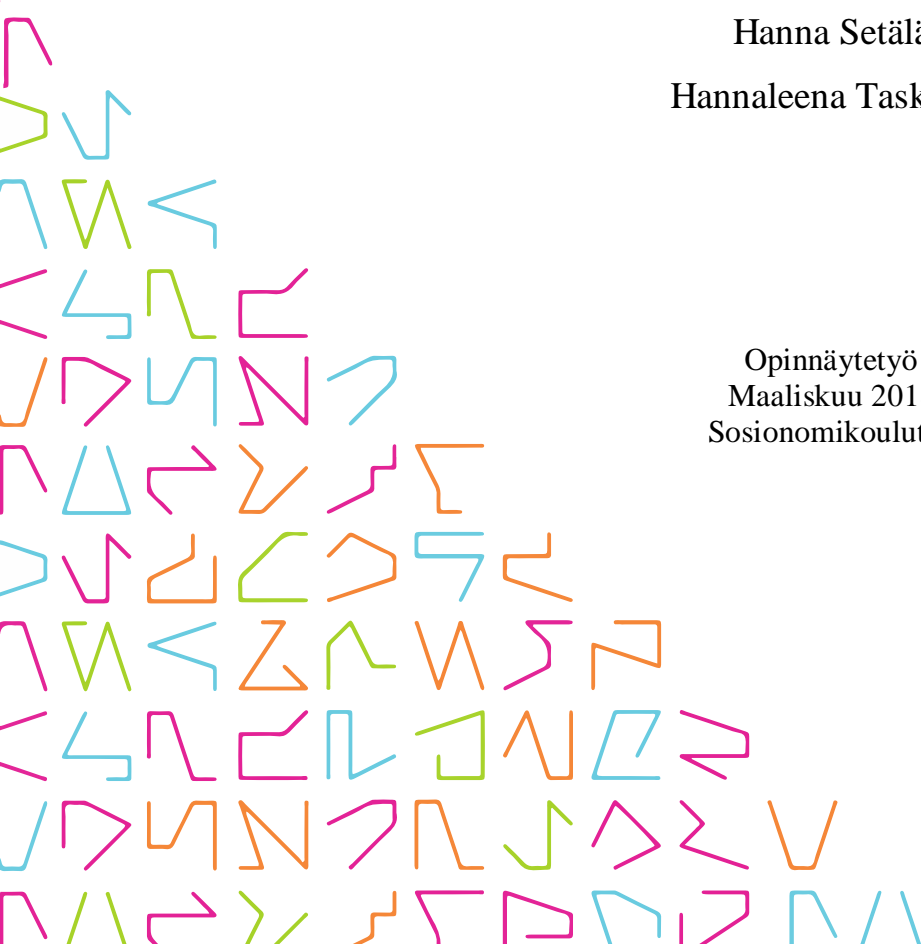
Tuulikki Järvelä

Nina Saarimaa

Hanna Setälä

Hannaleena Taskinen

Opinnäytetyö  
Maaliskuu 2018  
Sosionomikoulutus



## TIIVISTELMÄ

Tampereen ammattikorkeakoulu  
Sosionomikoulutus

JÄRVELÄ TUULIKKI; SAARIMAA NINA; SETÄLÄ HANNA & TASKINEN HANNALEENA:

”Yhteistyö jäi ihan puolitiehen”

Kelan työntekijöiden kokemuksia perustoimeentulotuen siirron vaikutuksista Kelan ja kuntien väliseen yhteistyöhön ja asiakasohjaukseen

Opinnäytetyö 61 sivua, joista liitteitä 4 sivua  
Maaliskuu 2018

---

Perustoimeentulotuen siirto Kelaan astui voimaan alkuvuodesta 2017. Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli teemahaastattelun avulla selvittää, millaista yhteistyötä Kela ja kunnan sosiaalitoimi tekevät koskien toimeentulotukiasiakkaita, miten toimeentulotukiasiakkaiden asiakasohjaus sosiaalitoimeen tapahtuu ja millaisia kehitysehdotuksia Kelan työntekijöillä olisi asiakasohjaukseen ja yhteistyöhön koskien. Kuudesta vastaajasta puolet työskenteli etuuskäsittelijöinä ja puolet asiakaspalvelijoina.

Tutkimustuloksista kävi ilmi, että yhteistyön määrä Kelan ja kunnan sosiaalitoimen välillä koetaan vähäisenä ja sitä toivotaan lisää. Yhteistyötä tehdään muun muassa toimeentulotukiasiakkaiden ohjaukseen ja sosiaalityön tarpeen ilmoitukseen liittyvissä kysymyksissä. Asiakasohjaukseen toteutetaan Kelassa esimerkiksi siten, että asiakas ohjataan itse menemään sosiaalitoimeen, mikäli työntekijä arvioi sen olevan tarpeellista. Asiakkaasta voidaan tehdä ilmoitus sosiaalitoimeen joko hänen luvallaan tai joissain tapauksissa ilman. Haastateltavat kokivat Kelan ja sosiaalitoimen välillä ongelmallisena muun muassa tiedonkulun.

Keskeisimmät kehitysehdotukset liittyivät tiedonkulkuun, yhteistyön määrän lisäämiseen ja sosiaalityön tarpeen arviointiin. Yksi kehitysehdotuksista oli yhteinen tietojärjestelmä, jonka kautta sekä Kelan että kunnan sosiaalitoimen työntekijät voisivat olla yhteydessä toisiinsa ja jossa yhteisen asiakkaan tiedot näkyisivät reaaliajassa. Kelan ja kunnan sosiaalitoimen fyysinen läheisyys koetaan yhteistyötä ja asiakkaan asemaa parantavana tekijänä.

---

Asiasanat: perustoimeentulotuki, asiakasohjaus, yhteistyö

## ABSTRACT

Tampereen ammattikorkeakoulu  
Tampere University of Applied Sciences  
Bachelor of Social Services

JÄRVELÄ TUULIKKI; SAARIMAA NINA; SETÄLÄ HANNA; TASKINEN HANNALEENA:

"Co-operation Was Not Entirely Successful"

Kela's Employees' Views Regarding the Effects of the Transfer of the Basic Social Assistance to the Co-operation with Municipalities and Client Guidance

Bachelor's thesis 61 pages, appendices 4 pages  
March 2018

---

The purpose of this thesis was to uncover what co-operation between Kela and municipal social services and client guidance are like, and what sort of development suggestions the employees of Kela might have. Half of the interviewees were working in basic social assistance handling and half in customer service.

The thesis was qualitative in nature. The data were collected using semi-structured interview and analyzed using content analysis. The results revealed that the amount of co-operation is seen as minor. Client guidance in Kela is, for example, guiding the client verbally to social welfare office of the municipality, if an employee evaluates it to be necessary.

One of the improvement proposals was a shared data system, in which both Kela's and municipality's employees could interact in real time and see the information of their mutual clients. The physical closeness of Kela and municipality's social welfare office was seen as a factor which could make the co-operation and the client guidance better.

Overall, the study found that some improvements could be done. Kela and the social welfare offices should increase the amount of co-operation. It would be important to make sure that all clients in need of help are guided to social welfare offices correctly. Further studies on the subject could be made in the client's point of view as they would give valuable information of the transfer of the basic social assistance to Kela from a different aspect.

---

Key words: basic social assistance, client guidance, co-operation

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO .....	5
2	KANSANELÄKELAITOS JA TOIMEENTULOTUKI .....	7
2.1	Kansaneläkelaitos toimeentulotuen turvaajana .....	7
2.2	Kunnallisesta toimeentulotuesta Kelan etuudeksi .....	8
2.3	Toimeentulotuki viimesijaisena etuutena .....	12
2.3.1	Perustoimeentulotuki .....	13
2.3.2	Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki .....	15
2.3.3	Toimeentulotuen hakeminen .....	16
3	KESKEISET KÄSITTEET .....	17
3.1	Monialainen yhteistyö .....	17
3.2	Asiakasohjaus .....	20
4	TARKOITUS, TAVOITE JA TUTKIMUSTEHTÄVÄ .....	23
5	TOTEUTUS JA TUTKIMUSMENETELMÄ .....	24
5.1	Tutkimusotteena laadullinen tutkimus .....	24
5.2	Teemahaastattelu tutkimusmenetelmänä .....	25
5.3	Aineiston käsittely ja analysointi .....	27
6	TULOKSET .....	30
6.1	Perustoimeentulotukityön käytännöt Kelassa .....	30
6.2	Sosiaalityön tarpeen arviointi ja ilmoitus sosiaalitoimeen .....	32
6.3	Kelan ja kunnan sosiaalitoimen välisen yhteistyön käytäntöjä .....	36
6.4	Haastatteluissa esiin tulleita kehittämisehdotuksia .....	39
7	JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA .....	45
7.1	Johtopäätökset .....	45
7.2	Opinnäytetyön prosessi ja luotettavuus .....	47
7.3	Pohdinta .....	48
7.4	Jatkotutkimusaiheita .....	50
	LÄHTEET .....	52
	LIITTEET .....	58
	Liite 1. Haastattelulomake/etuuskäsittely .....	58
	Liite 2. Haastattelulomake/asiakaspalvelu .....	59
	Liite 3. Tutkimuslupahakemus .....	61

## 1 JOHDANTO

Vuonna 2014 hallitus antoi eduskunnalle esityksen toimeentulotukilain sekä kuntien valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta. Esityksen mukaisesti perustoimeentulotuen myöntäminen ja maksaminen siirrettiin kunnilta Kansaneläkelaitokselle (Kela). Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen päätökset tehdään edelleen kuntien sosiaalitoimissa. Siirron pääasiallisena tarkoituksena oli tehokkaampien myöntämismenettelyjen mahdollistaminen sekä suurempien henkilöstöresurssien suuntaaminen kuntien sosiaalihuoltoon sosiaalityön tehostamiseksi. (HE 2014/358.)

Perustoimeentulotuen siirtoa koskien on Tampereen ammattikorkeakoulussa tehty kaksi rinnakkaista opinnäytetyötä. Tämä opinnäytetyö keskittyy Kelan työntekijöiden kokemuksiin yhteistyön ja asiakasohjauksen toimivuudesta ja toinen vastaavasti Tampereen kaupungin sosiaalitoimen työntekijöiden näkökulmaan. Toimeentulotukea on pidetty sosiaalityön välineenä ja sen siirtyminen Kelaan sai pohtimaan, miten etuus näyttäytyy Kellalla, jossa ei tehdä sosiaalityötä.

Opinnäytetyön tarkoituksena oli haastattelun avulla kartoittaa Kelan työntekijöiden kokemuksia ja käsityksiä Tampereen kaupungin sosiaalitoimen kanssa tehtävästä yhteistyöstä sekä asiakasohjauksesta ja selvittää, millä perusteella Kelan työntekijät ohjaavat sosiaalityön tarpeessa olevia toimeentulotukiasiakkaita Tampereen kaupungin sosiaalitoimeen. Tavoitteena oli tuoda näkyväksi Kelan työntekijöiden kokemuksia asiakasohjauksesta, siihen liittyvistä käytännöistä sekä organisaatioiden välisestä yhteistyöstä. Tavoitteena oli myös tuoda esiin Kelan työntekijöiden kehittämis ehdotuksia edellisiin teemoihin liittyen.

Opinnäytetyön teoriaosuudessa käsitellään ensin Kansaneläkelaitoksen toimintaa ja merkitystä sosiaaliturvan takaajana sekä perustoimeentulotuen siirtoon johtaneita vaiheita siirron toteutumiseen asti. Tämän jälkeen kerrotaan toimeentulotuen hakemisen ja myöntämisen perusteista. Luvussa kolme esitellään keskeiset käsitteet: monialainen yhteistyö sekä asiakasohjaus. Edellä mainitut käsitteet ovat työn kannalta olennaisia, sillä toimeentulotukityötä tehdään monialaisesti kahdessa eri organisaatiossa, ja niiden keskiössä on asiakas, joka ohjataan tarpeen mukaan sosiaalipalveluiden piiriin.

Opinnäytetyön tutkimuksellinen osuus suoritettiin teemahaastattelulla. Haastatteluihin osallistui kuusi Kelan työntekijää, joista puolet työskentelivät asiakaspalvelussa ja puolet etuuskäsittelyssä. Johtuen näiden työnkuvien merkittävistä eroista, laadittiin molemmille yksiköille eri haastattelurungot (liite 1, liite 2). Haastattelut litteroitiin ja saatu aineisto analysointiin sisällönanalyysia käyttäen. Aineistosta nousi esille neljä keskeistä teemaa: asiakasohjaus, yhteistyö, näiden kehittäminen sekä sosiaalityön tarpeen arviointi. Aineiston tulokset esitellään tutkimuskysymyksiin pohjautuen. Tuloksissa kerrotaan, millaisin käytäntein ja toimintamallein toimeentulotukityötä tehdään Kelassa. Lisäksi käsitellään keskeisiä tutkimustuloksia sosiaalityön tarpeen arviointiin ja asiakasohjaukseen liittyen. Lopuksi tuodaan esiin kehittämisehdotuksia koskien edellä mainittuja asioita.

## 2 KANSANELÄKELAITOS JA TOIMEENTULOTUKI

Kelasta on haettavissa etuuksia moniin elämäntilanteisiin, mikä tekee siitä tärkeän toimeentulon turvaajan elämän joka vaiheessa. Palvelujärjestelmää piti uudistaa ja sosiaaliturvaa kehittää 1990-luvun laman takia. Toimeentulotukijärjestelmän kokonaisuus sisältää niin perustoimeentulotuen kuin ehkäisevän ja täydentävänkin toimeentulotuen. Edellä mainitut teemat antavat opinnäytetyölle taustan, joka auttaa ymmärtämään Kela-siirron ja toimeentulotukityön kokonaisuutta.

### 2.1 Kansaneläkelaitos toimeentulotuen turvaajana

Kansaneläkelaitos (Kela) on perustettu vuonna 1937, ja se toimi aluksi kansaneläkkeiden maksajana. Kela on vuosien aikana uudistunut moneen otteeseen. Ensimmäinen merkittävä organisaatiouudistus tapahtui vuonna 1975, jolloin muun muassa muodostettiin yhtenäinen alue- ja paikallishallinto nopeuttamaan päätöksentekoa sekä parantamaan asiakaspalvelua. Kelan etuudet laajenivat 1990-luvulla eläkkeistä ja sairausvakuutuksesta koskemaan myös opiskelijoita sekä lapsiperheitä. Kelan asiointikanavia on uudistettu 2000-luvulla avaamalla esimerkiksi puhelinpalvelu ja 2010-luvulla panostamalla verkkoasiointiin. (Kela 2017b.) Nykyisin Kela on laajentunut vastaamaan koko kansan sosiaaliturvasta (Kela 2017c).

Kelan tärkein tehtävä on huolehtia Suomessa asuvien perusturvasta. Kelan asiakkaisiin kuuluvat kaikki Suomessa vakinaisesti asuvat sekä ulkomailla tilapäisesti asuvat henkilöt. Jos ulkomailla oleskelee alle vuoden verran, kuuluu Suomen sosiaaliturvaan ja on oikeutettu Kelan etuuksiin. Kelan myöntämiin sosiaaliturvaan kuuluviin tukiin lukeutuvat vähimmäiseläkkeet, sairausvakuutus, kuntoutus, työttömän tuet, lapsiperheiden ja opiskelijan tuet, vammaisetuudet sekä perustoimeentulotuki. (Kela 2017d; Infopankki 2017; Kela 2017e.)

Kelan toiminta-ajatuksena on ”Elämässä mukana – muutoksissa tukena”. Kela turvaa etuuksillaan ja tuillaan väestön toimeentuloa, on osana edistämässä terveyttä sekä tukee

itsenäistä selviytymistä. Kelan asemasta, tehtävästä ja hallinnosta on säädetty laissa Kansaneläkelaitoksesta. Kelan etuuksia koskevat omat lait, joista selviää muun muassa myöntämisen ehdot. (Kela 2017d.)

Kelan hallintoa valvovat valtuutetut henkilöt, jotka ovat eduskunnan valitsemia (Laki kansaneläkelaitoksesta 2001/731). Kelan sisällä toimivan hallituksen vastuulla on toiminnan johtaminen ja kehittäminen (Kela 2017c). Sosiaalietuuksista huolehtimisen lisäksi Kelan tehtävänä on tiedottaa eri etuuksista ja palveluista, suorittaa tutkimusta sosiaaliturvan kehittämiseksi sekä laatia tilastoja, arvioita ja ennustuksia. Kela kokoaa vuosittain lainsäädäntösalkun, joka koostuu Kelan toimintaa koskevan lainsäädännön kehittämisehdotuksista. Kelan huomioiden lisäksi salkku sisältää asiakkaiden esille tuomia muutostarpeita. Kela vastaa myös Kansallisen Terveysarkiston eli Kanta-palvelujen tuottamisesta. (Kela 2017d; Laki kansaneläkelaitoksesta 17.8.2001/731.)

## 2.2 Kunnallisesta toimeentulotuesta Kelan etuudeksi

Sosiaalityön murros ajoitetaan 1990-luvun alun lamaan ja sen seurauksiin. Talouden taantuma johti työttömyyden nopeaan kasvuun. (Raunio 2002, 18.) Tämä yhdessä sosiaaliturvan leikkausten kanssa sai aikaan toimeentulotuen saajien määrän voimakkaan kasvun. Korkea työttömyys ja sitä seurannut väestön elintason lasku ajoivat hyvinvointivaltiota kriisiin. Toimeentulotuen saajien, etenkin pitkäaikaisasiakkaiden, määrä kasvoi runsaasti. Vuosien 1990-1996 aikana toimeentulotuen saajien määrä lähes kaksinkertaistui. Toimeentulotukea sai vuonna 1996 jopa 12 % väestöstä. (Raunio 2009, 258; Kauppinen, Moisio & Mikkilä 2013, 39; Kuivalainen 2013, 17.) Vuodesta 1997 lähtien saajien määrä on laskenut. Tähän on vaikuttanut niin työllisyysilanteen parantuminen kuin toimeentulotuen ehtojen uudistuksen (1998) tuomat muutokset. Vieläkään ei ole saavutettu 1990-luvun lamaa edeltävää tasoa. (Raunio 2009, 258; Kuivalainen 2013, 17). Suomessa vuonna 2016 toimeentulotukea sai 260 928 kotitaloutta ja 398 406 henkilöä (THL 2017).

Perustoimeentulotuen siirtoa Kelalle oli valmisteltu pitkään. Perustoimeentulotuki kehitettiin eriarvoistavan huoltoavun tilalle vuoden 1984 sosiaalihuoltolain yhteydessä. Jo tästä kahden vuoden kuluttua sosiaali- ja terveysministeriön (STM) alaisuudessa toiminut perustoimeentuloryhmä ehdotti Kelasta kehitettävän perustoimeentulon turvaaja. Tästä lähtien perustoimeentulotuen siirtoa Kelaan on pohdittu kansalaisia yhdenvertaistavana



toimenpiteenä, sillä kuntien erilaiset käytännöt asettivat ihmiset eriarvoiseen asemaan. Tämän johdosta vuonna 1989 hallituksessa aloitettiin hanke, jonka tavoitteena oli palvelurakenteen parantaminen ja ohjauksen uudistaminen. Painopisteenä oli valtion ja kuntien yhteistyön kehittäminen yhteisissä palvelupisteissä. Ensimmäinen "yhden luukun periaatteen" -kokeilu toteutettiin Lappeenrannassa vuosina 1990–1991. Kokeilun tulokset olivat myönteisiä: Kelan ja sosiaalitoimen yhteinen palvelupiste helpotti palvelujen saatavuutta sekä nopeutti asiointia. (Kangas, Niemelä & Varjonen 2011, 147–149.)

Ensimmäinen toimeentulotuen siirron kokeilu järjestettiin 12 kunnassa vuosina 1993–1994. Kokeilun taustalla vaikutti lama-ajan nopea toimeentulotuenhakijoiden määrän lisääntyminen. Kokeilua edelsi STM:n asettaman toimikunnan raportti, jossa nostettiin esille monia toimeentulotuen siirtoa puoltavia syitä, kuten toimeentuloturvajärjestelmän hajanaisuus, pitkät jonotusajat sekä sosiaalitoimessa asioimisen leimaavuus. Toisaalta raportissa huomioitiin se, että muiden ensisijaisten tukien korottaminen vastaisi sosiaaliturvan vähimmäistason alhaisuuteen tehtävien siirtoa paremmin. Lisäksi siirron pelättiin vaikuttavan asiakasmäärien sekä kustannusten kasvuun. Kokeilun aikana havaittiin Kelan pystyvän hoitamaan toimeentulotukityön ilman suurempia ongelmia, joskin henkilöstöresursseja tulisi lisätä. Asiakkaat kokivat yhden luukun -palvelun nopeaksi. Lisäksi sosiaalitoimessa avautui resursseja aktivoivalle sosiaalityölle. Toiminnan jako Kelan ja sosiaalitoimen välillä oli kuitenkin monelle epäselvä ja usean asiakkaan arvoitiin jäävän sosiaalityön ulkopuolelle asioidessaan vain Kelassa. Toimikunta oli kokeilun jälkeen sitä mieltä, ettei toimeentulotuen siirto olisi tarkoituksenmukaista. Järjestelmää olisi kuitenkin uudistettava nopeasti, ja toimikunta ehdottikin niin kutsutun perustulon kehittämistä. (Kangas ym. 2011, 150–152.)

Toinen toimeentulotukikokeilu järjestettiin vuosina 1995–1997, tällä kertaa 34 kunnassa. Kokeilun aikana tehdyssä osaraportissa vuonna 1996 ei huomattu merkittäviä haasteita ja kokeilu oli sujunut pääosin hyvin. Kokeilun keskeisimpänä tuloksena oli Kelan ja sosiaalitoimien yhteistyön tiivistyminen. Asiakkaiden siirto Kelaan oli ollut joustavaa ja ratkaisujen teko nopeaa Kelan rekistereistä löytyneiden asiakastietojen avulla. Sosiaalitoimen puolella tuloksia oli vaikeampi arvioida. Sosiaalityöntekijät olivat kuitenkin kyenneet purkamaan rästiin jääneitä töitään sekä perehtymään asiakkaisiin yksilöllisemmin. Asiakkaat olivat pitäneet Kelassa asioimisesta leimaamattomuuden ja asioinnin nopeuden ansiosta. Kokeilun loppuraportissa ehdotettiin asiakkaiden sosiaalityön tarpeen huomioimiseksi lisäkoulutusta sekä yhteistyön kehittämiseen panostamista. Seuraavina vuosina

eri työryhmät ja komiteat jatkoivat toimeentulotuen Kela-siirron hyötyjen selvittämistä. (Kangas ym. 2011, 153–155.)

Vuosina 2005–2006 toteutettiin Tampereella hanke, jonka tavoitteena oli nopeuttaa ja kehittää toimeentulotukiasioiden käsittelyä. Jonot sosiaalityöntekijöiden vastaanotolle olivat ennen hanketta olleet pitkiä, ja asiakkaat joutuivat odottamaan jopa kuusi viikkoa päästäkseen tapaamaan sosiaalityöntekijää. Hankkeessa kokeiltiin kirjallisten toimeentulotukihakemusten käsittelyn siirtämistä sosiaalityöntekijöiltä etuuskäsittelijöille, jotta sosiaalityöntekijöille jäisi enemmän aikaa itse sosiaalityön tekemiseen. Hankkeen ohjausryhmän mukaan toimeentulotuen käsittelyn siirtäminen sosiaalityöntekijöiltä etuuskäsittelijöille mahdollistaisi toimeentulohakemusten nopeamman käsittelyn ja sosiaalityön paremman toteuttamisen. (Tommiska 2006, 6, 14, 52.) Piia Wallenius (2012) selvitti pro gradu –tutkimuksessaan, että toimeentulotukityön siirtyminen etuuskäsittelijöille paransi sosiaalityöntekijöiden työhyvinvointia huomattavasti. On siis perusteltua ainakin siltä osin, että perustoimeentulotukihakemusten käsittely on siirtynyt sosiaalityöntekijöiltä sosiaalitoimistojen etuuskäsittelijöille ja edelleen Kelan etuuskäsittelijöille.

Hallituksessa toimeentulotuen yksinkertaistamista pohdittiin edelleen 2010-luvulla. Toimeentulotuen perusosan irrottamista ja siirtämistä harkintaa vaativasta toimeentulotuesta harkittiin. Perusosan todettiin olevan kuitenkin niin vähäinen osa tukilaskelmasta, ettei sen irrottaminen yksinkertaistaisi tuen myöntämistä. Seuraavaksi pohdittiin perustoimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirtämistä Kansaneläkelaitokselle. Tämä Kataisen hallituksen esitys vahvistettiin vuonna 2014. Esitystä arvioitiin ja todettiin, ettei pelkän laskennan ja maksatuksen siirtäminen täytä esitykselle asetettuja tavoitteita yksinkertaistaa myöntämistä, vähentää päällekkäisiä selvityksiä tai lisätä henkilöstöresurssien järkevää käyttöä. Tämän jälkeen tehtiin uusi linjaus, jonka mukaan myös perustoimeentulotuen myöntäminen olisi siirrettävä Kelalle. (HE 358/2014.)

Vuonna 2014 Stubbin hallitus antoi uuden esityksen eduskunnalle toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta. Toimeentulotuki säilyisi muutoksen jälkeen edelleen tarveharkintaisena sekä hakemuksen perusteella myönnettävänä, mutta jatkossa Kela hoitaisi tuen maksamisen ja myöntämisen. Muutos koskisi vain perustoimeentulotukea: ehkäisevä ja täydentävä toimeentulotuki säilyisivät edelleen kuntien sosiaalitoimilla. Esityksen taustalla oli ajatus siitä, että mahdollistettaisiin tehokkaammat myöntämismenettelyt sekä vapautettaisiin sosiaalitoimen henkilöstöresursseja sosiaalihuollon käyttöön. Esityksessä on

arvioitu, että perustoimeentulotuen myöntäminen ja maksaminen tulisi yksinkertaisemmaksi, niin hallinnollisesti kuin asiakkaankin kannalta, jos toimeentuloa turvaavat etuudet olisivat haettavissa samasta paikasta. Tällainen yhden luukun periaate sekä koko maan yhteinen päätöksentekijä edistäisi kansalaisten yhdenvertaisuutta. (HE 358/2014.)

Kelan täytyi valmistautua siirtoon etukäteen päivittämällä työvälineitään. Vuoden 2016 syksyllä arvioitiin Kelan tekevän vuoden 2017 aikana noin 1,45 miljoonaa perustoimeentulotukipäätöstä jopa 320 000 kotitaloudelle. Suuren, uuden asiakaskunnan ei oletettu vaikuttavan Kelan toimintaan kovinkaan merkittävästi, sillä Kelassa on totuttu vastaaviin määriin esimerkiksi työttömyysturvan ja asumistuen piireissä. Edellytys päätösten sujuvaan hoitamiseen on toimiva tietojenkäsittelyjärjestelmä. Perustoimeentulotuen tieto- ja tukijärjestelmää rakennettiin Arkki-Totu –hankkeessa. Hankkeessa luotiin lisäksi asiakkaiden verkkoasointipalvelu sekä yhteydet Kelan etuustietopalveluun Kelmuun. Järjestelmää testattiin useaan otteeseen ennen siirtoa ja se sai paljon hyviä arvioita esimerkiksi sosiaalitoimen työntekijöiltä. Järjestelmää pidettiin sujuvampana kuin vastaavaa sosiaalitoimen järjestelmää, sillä se vaatii vähemmän käsin tehtävää työtä. Sosiaalitoimen ja Kelan entistä tiiviimmän yhteistyön välineeksi muodostui Kelmu, joka on asiakkaan tietojen siirtokanava näiden tahojen välillä. Lisäksi Kelmuun integroitiin eTotu-järjestelmä, jonka välityksellä Kelan ilmoitukset asiakkaan sosiaalihuollon tarpeesta kulkevat sosiaalitoimeen. (Kontiainen 2016.)

Perustoimeentulotuki siirtyi kunnilta Kelan järjestettäväksi 1.1.2017. Kuntien sosiaalitoimelle jäi harkinnan mukaan myönnettäväksi edelleen täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki hallituksen esityksen mukaisesti. Muutos ei vaikuttanut menoihin, joihin toimeentulotukea myönnetään. Kelan tulee antaa päätös toimeentulotuen myöntämisestä seitsemän arkipäivän kuluessa hakemuksen saapumisesta, jos hakemus sisältää kaiken tarpeellisen tiedon. Maksupäivä on aina kuukauden ensimmäinen pankkipäivä tai kahden pankkipäivän kuluessa päätöksestä, jos tuen maksu ei ehdi säännölliseen maksupäivään. Toimeentulotuen muutos ei koske Ahvenanmaata, jossa edelleen kunnan sosiaalitoimi hoitaa kokonaisuudessaan toimeentulotuen maksun. (Kela 2016a.)

Siirtoa valmisteltaessa varauduttiin useisiin riskeihin koskien asiakaspalvelua sekä asiakkaan kohtaamista. Keskeisimpinä riskeinä arvioitiin olevan väliaikaiset ruuhkat, palvelutarpeen tunnistaminen, asiakasohjaus, kunnan ja Kelan välinen yhteistyö sekä Kelan asiakaspalvelun ja etuuskäsittelijöiden välinen yhteistyö. Kelan sisäisestä raportista käy ilmi,

että vaikka nämä riskit tunnistettiin, ei niihin osattu täysin varautua. Esimerkiksi alkuvuodesta asiakkaiden toimistoasioinnit kasvoivat huomattavasti enemmän kuin oli arvioitu: pääkaupunkiseudulla kävijämäärät lähes kaksinkertaistuivat. Toimistojen ruuhkautuminen lisäsi kohtuuttomien jonotusaikojen määrää. Ruuhkiin pyrittiin vastaamaan nopeasti lisäämällä asiakaspalveluun aulatyöntekijöitä avustamaan asiakkaiden ohjaamisessa. Asiakaspalvelujen ruuhkautumisen lisäksi hakemusten käsittelyajat ylittyivät useissa vakuutuspiirissä. (Kela 2017a, 6–9.) Myös toimeentuloa koskevia valituksia ja oikaisupyyntöjä on saapunut korkeimpaan hallinto-oikeuteen poikkeuksellisen paljon vuoteen 2016 verrattuna (Korkein hallinto-oikeus 2018).

Perustoimeentulotuen siirtoa on harkittu ja kokeiltu liki 30 vuoden ajan ennen siirron toteuttamista. Siirron vaikutuksia on alettu tutkia heti tammikuun 2017 jälkeen. Eduskunta velvoittaa Kelaa tutkimaan siirron vaikutuksia toimeentulotuen asiakasmääriin ja kustannusten kehittymiseen. Tärkeänä pidetään myös toimeentulotuen säilyttämistä nimenomaan väliaikaisena ja viimesijaisena tukena sekä syrjäytymistä ehkäisevänä ja itsenäistä selviytymistä tukevana etuutena. Laajaan tutkimukseen osallistuu moniammatillinen tutkimusryhmä. Yhteistyökumppaneina tutkimuksessa on Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Helsingin ja Turun yliopistot, Suomen sosiaali ja terveys ry (SOSTE) ja Kuntaliitto. Siirtoa tutkitaan myös meneillään olevassa TITA-hankkeessa, jossa yhteistyökumppaneina on niin ikään yliopistoja sekä THL. (Kela 2018a.) Aiheesta on valmistunut useita opinnäytetöitä eri ammattikorkeakouluista, muun muassa Seinäjoen ammattikorkeakoulusta yhteistyössä PRO SOS –hankkeen kanssa. Hanke on mukana kehittämässä sosiaalityötä osana sosiaali- ja terveysturva- ja terveysuudistusta. (PRO SOS 2017a.) Perustoimeentulotuen siirto on iso valtakunnallinen muutos, jonka vaikutuksia sosiaaliturvajärjestelmään on syytäkin tutkia ja kehittää.

### **2.3 Toimeentulotuki viimesijaisena etuutena**

Perustuslaki (1999/731) takaa oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Sosiaaliturvaan kuuluvalla viimesijaisella toimeentulotuella turvataan perustuslaissa tarkoitettu välttämätön toimeentulo. Vuoden 1997 lopulla annettiin erillinen laki toimeentulotuesta. Sen tavoitteiksi asetettiin henkilön ja perheen välttämättömän toimeentulotuen tur-

vaamisen lisäksi itsenäisen selviytymisen edistämisen (Kuivalainen 2013, 15). Huoltoavun korvannut toimeentulotuki otettiin käyttöön sosiaalihuoltolain yhteydessä vuonna 1984 (Kangas ym. 2011, 147).

Toimeentulotuki on tarkoitettu viimesijaiseksi ja lyhytaikaiseksi tueksi. Sen tarkoituksena on alun perin ollut palauttaa asiakas nopeasti takaisin perusturvan ja ansiotulojen piiriin. Toimeentulotuki on kuitenkin useille henkilöille ja perheille muodostunut pitkäaikaiseksi tueksi. Suurelta osin se johtuu siitä, että ensisijaiset etuudet, etenkin asumistuki, ovat riittämättömiä. (HE 2014/358.) Toimeentulotuki koostuu perustoimeentulotuesta, ehkäisevästä toimeentulotuesta ja täydentävästä toimeentulotuesta (Kela 2016a). Ennen perustoimeentulotuen siirtoa viimesijaisen toimeentulotuen myöntäminen ei ollut pelkkä etuus, vaan sen myöntäminen oli myös sosiaalityön väline (Juhila 2008, 25). Kuntien sosiaalihuollossa toimeentulotuen myöntäminen perustui palvelutarvearvioon ja asiakassuunnitelmaan, jotka tehtiin yhdessä asiakkaiden kanssa (Etelä-Pohjanmaa 2018).

Toimeentulotukea myönnettiin vuonna 2016 yhteensä 260 928 kotitaloudelle sekä 398 406 henkilölle. Koko väestöstä se kattoi 7,2 %. Vaikka toimeentulotuki on tarkoitettu lyhytaikaiseksi tueksi, sai 30 % toimeentulotuen saajista sitä 10–12 kuukautta vuodessa vuonna 2016, eli varsin pitkäaikaisesti. Kaikista kotitalouksista eniten toimeentulotukea saivat yksinasuvat. (THL 2017.)

### **2.3.1 Perustoimeentulotuki**

Perustoimeentulotuen siirron myötä vuodesta 2017 alkaen perustoimeentulotuen toimeenpano, neuvonta ja harkintavalta ovat olleet Kelan vastuulla (Näätänen, Londén & Peltosalmi 2017, 100–101). Perustoimeentulotuki sisältää perusosalla katettavat menot sekä muut perusmenot. Perusosa on kiinteä summa, jonka määrä on yksin asuvalle vuonna 2018 491,21 euroa. Se on tarkoitettu arjen välttämättömiin menoihin. (Kela 2018b.) Niitä ovat muun muassa ravintomenot, vaatemenot ja paikallisliikenteeseen kuuluvat menot (Laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412).

Muut perusmenot tarkoittavat perusosan lisäksi huomioon otettavia kohtuullisen suuruisia menoja. Näihin kuuluvat asumismenot, kotivakuutusmaksu, taloussähköstä aiheutuvat

menot, koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan menot sekä lasten päivähoitomenot. Tiettyin ehdoin muihin perusmenoihin kuuluvat myös lapsen tapaamisesta eri taloudessa asuvalle vanhemmalle aiheutuvat menot sekä välttämättömän matkustusasiakirjan, oleskeluasiakirjan tai henkilötodistuksen hankkimisesta aiheutuvat menot. (Laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412.)

Perustoimeentulotuen päätös perustuu laskelmaan, jossa otetaan huomioon henkilön tai perheen tulot ja menot. Toimeentulotukeen oikeuttavien menojen ollessa suuremmat kuin henkilön tai perheen tulot tai varat, maksetaan erotus toimeentulotukena. Toimeentulotukilaissa määritellään tuloiksi kaikki hakijan tai perheenjäsenten käytössä olevat tulot, sekä varallisuus, kuten arvopaperit ja säästöt. Laissa on kuitenkin eritelty myös tulot ja varallisuus, joita ei oteta huomioon, kuten esimerkiksi vähäisiksi katsottavat avustukset tai ansiotulot tai henkilön ja perheen käytössä oleva vakinainen asunto tai asuinirtaimisto. (Laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412.)

Vaikka toimeentulotuki on tarkoitettu kattamaan henkilön tai perheen välttämätön toimeentulo, on perusosaa mahdollista alentaa. Perusosaa voidaan alentaa enintään 20 prosenttia esimerkiksi silloin, jos henkilö on kieltäytynyt hänelle tarjotusta työstä tai kuntouttavasta työtoiminnasta. Jos vaikuttaa muun muassa siltä, ettei henkilö halua ottaa työtä vastaan tai hän kieltäytyy työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä ilman perusteltua syytä, perusosaa voidaan alentaa yhteensä enintään 40 prosenttia. Kelan työntekijän on toimitettava tieto asiakkaansa perusosan alentamisesta kunnan sosiaalitoimeen. Alentamisesta on ilmoitettava välittömästi myös asiakkaalle. Alentamista voi jatkaa kerrallaan enintään kaksi kuukautta. (Laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412.)

Hakijan esittäessä hakemuksessaan sellaisia menoja, joita ei voida ottaa huomioon perustoimeentulotuessa, Kelan on perustoimeentulotuen päätöksen tehtyään toimitettava hakemus viipymättä kunnan sosiaalitoimeen. Tarvittaessa Kelan on arvioitava yhteistyössä kunnan kanssa, onko asiakkaan täydentävän tai ehkäisevän tuen tarve kiireellinen. Mikäli tuen tarve arvioidaan kiireelliseksi, Kelan on käsiteltävä hakemus kiireellisenä myös perustoimeentulotuen osalta. (HE 2014/358.)

Kiireellinen toimeentulotukihakemus on käsiteltävä lain mukaan viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta, kuitenkin mahdollisimman pian. Jos toimeentulohakemusta ei arvioida kiireelliseksi, on se käsiteltävä viimeistään seitsemän arkipäivän

kuluessa hakemuksen saapumisesta. (Laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412.) Mikäli hakemuspäätös on myönteinen, maksaa Kela toimeentulotuen hakijan tai tämän valtuutetaman toisen henkilön pankkitilille (Mattila 2017, 302).

### **2.3.2 Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki**

Toimeentulotuen hakijan on perustoimeentulotuen lisäksi mahdollista hakea täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea. (Kuivalainen & Saikku 2010, 152.) Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen on edelleen kuntien vastuulla. Täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea voi hakea perustoimeentulotuen hakemisen yhteydessä Kelaan, jolloin Kela siirtää hakemuksen kunnan käsiteltäväksi. (Mattila 2017, 306.)

Täydentävää toimeentulotukea voi myöntää erityisistä tarpeista ja olosuhteista johtuviin menoihin. Täydentävässä toimeentulotuessa otetaan kaikki menolajit huomioon, jos ne arvioidaan tarpeelliseksi asiakkaalle. (Kuivalainen ym. 2010, 152.) Sosiaali- ja terveysministeriön oppaassa (2013, 114) ohjeistetaan, että täydentävään toimeentulotukeen haettavan menon ei tarvitse olla itsessään erityinen. Menon erityisyys arvioidaan hakijan tai perheen tilanteen mukaan. Laissa täydentävän toimeentulotuen menoksi mainitaan esimerkkeinä pitkäaikainen ja vaikea sairaus, pitkäaikainen toimeentulotukiasiakkuus sekä lasten harrastustoimintaan liittyvät erityiset tarpeet (Kuivalainen ym. 2010, 152).

Ehkäisevä toimeentulotuki on riippumaton siitä, onko hakija toimeentulotukilaskelman perusteella oikeutettu varsinaiseen toimeentulotukeen, eli perustoimeentulotukeen ja täydentävään toimeentulotukeen. Se on nimensä mukaan ehkäisevää ja perustuu aina yksilölliseen harkintaan. (Kuivalainen ym. 2010, 152.) Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on edistää henkilön tai perheen omatoimista suoriutumista ja sosiaalista turvallisuutta. Esimerkiksi vuokratilaa voidaan maksaa ehkäisevän toimeentulotuen avulla. Lisäksi sitä voidaan myöntää syrjäytymisen ja pitkäaikaisen toimeentulotukiasiakkuuden ehkäisemiseksi. (STM 2013, 125, 127.) Ehkäisevää toimeentulotukea myönnetään poikkeuksellisiin elämäntilanteisiin, eikä sitä yleensä peritä takaisin. (Etelä-Pohjanmaa 2018, 8.) Toimeentulotukilaissa (30.12.1997/1412) annetaan esimerkkeinä ehkäisevän toimeentulotuen myöntämiselle muun muassa asumisen turvaaminen ja ylivelkaantumisen.

THL:n (2013, 134) raportissa Toimeentulotuki 2010-luvulla tuodaan esiin, että täydentävä toimeentulotuki on voitu jo ennen Kela-siirtoa antaa etuuskäsittelijöiden käsiteltäväksi. Näin tehtiin silloin, mikäli sen ei nähty vaativan erityistä harkintaa. Ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen on kuitenkin raportin mukaan nähty kuuluvan erityisesti sosiaalityöntekijöiden työtehtäviin. Ehkäisevä toimeentulotuki on näyttänyt edellyttävän useimmiten suunnitelmaa ja nimenomaan sosiaalityön asiakassuhdetta. (Toimeentulotuki 2010, 134.)

### **2.3.3 Toimeentulotuen hakeminen**

Perustoimeentulotuki haetaan aina Kelasta, mutta samassa yhteydessä voi ilmoittaa haakevansa myös ehkäisevää ja täydentävää toimeentulotukea. Silloin Kela ohjaa perustoimeentulotuen päätöksen tehtyään hakemuksen suoraan kunnan sosiaalitoimeen. Täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea voi hakea myös suoraan kunnasta. (Mattila 2017, 306.) Kiireellisessä tapauksessa kunnasta voidaan Kelan aukioloaikojen ulkopuolella myöntää toimeentulotukea ilman perustoimeentulotuen päätöstä. Silloin tuki myönnetään ehkäisevänä toimeentulotukena. (STM 2018.)

Perustoimeentulotukea voi hakea suullisesti, vapaamuotoisesti, sähköisellä lomakkeella verkkoasiantuntijapalvelussa tai paperisella lomakkeella. Jos vapaamuotoisesta hakemuksesta puuttuu etuuden käsittelyyn tarvittavia tietoja, pyydetään täydennystä. Suullisen hakemuksen täyttää palveluneuvoja Kelan Asiantuntijapalvelussa niillä tiedoilla, joita asiakas antaa puhelimessa tai asiakaspalvelussa. (Toimeentulotuki 2018, 41–42.) Uusiin hakemuksiin tulee liittää tiliotteet sekä mahdolliset palkkalaskelmat viimeisen kahden kuukauden ajalta sekä kopiot laskuista tai muista menotositteista, joihin henkilö on hake-massa toimeentulotukea. Verkossa haettaessa valokuvat liitteistä riittävät, mutta ne voi myös skannata tietokoneelle ja sitä kautta liittää hakemukseen. Toimeentulotukea saadaan yleensä kuukausi kerrallaan, jonka jälkeen lasketaan hakijalle uusi päätös. (Mattila 2017, 306.)



### 3 KESKEISET KÄSITTEET

Jotta asiakasohjaus olisi toimivaa ja tarkoituksenmukaista, on myös organisaatioiden välisen yhteistyön oltava toimivaa. Tämän perusteella monialainen yhteistyö ja asiakasohjaus valikoituivat työn kannalta keskeisiksi käsitteiksi. Tässä luvussa kerrotaan, mitä monialainen yhteistyö ja asiakasohjaus merkitsevät Kelan ja kuntien välisen yhteistyön kontekstissa. Niin monialainen yhteistyö kuin asiakasohjauskin ovat käsitteinä hyvin laajalaisia, joten niitä tarkastellaan ikään kuin käsiteryppäinä. Monialaisuuden rinnalla pohditaan moniammatillisuutta, ja asiakasohjauksen rinnalla vastaavasti palveluohjausta.

#### 3.1 Monialainen yhteistyö

Käsite yhteistyö merkitsee Kaarina Isoherrasen (2006, 14) mukaan yhteisen työn tai tehtävän suorittamista, yhteistä päätöksentekoa tai ongelmanratkontaa. Yhteistyöllä tarkoitetaan myös yhteistä keskustelua, jonka avulla etsitään asioihin uusia näkökulmia. Keskeisenä tekijänä toimivalle yhteistyölle on yhteistyökumppaneiden yhteneväiset käsitykset toiminnan tavoitteista (Ojuri 1996, 113). Yhteiset tavoitteet pitkälle eriytyneessä ja kehittyneessä maailmassa ovat usein vaikeasti havaittavissa, sillä helposti nähdään vain omat ratkaisumallit ja ehdotukset. Maailmaa hahmotetaan usein oman koulutuksen ja subjektiivisten kokemusten kautta. (Isoherranen 2006, 13.) Onnistunut yhteistyö vaatii yhdensuuntaisten tavoitteiden lisäksi myös erillisyyden hallintaa. (Ojuri 1996, 113.)

Yhteistyön kannalta on ongelmallista, mikäli työntekijät eivät tunne riittävän hyvin yhteistyökumppaninsa työtehtäviä ja työn tavoitteita. Pystyäkseen työskentelemään yhdessä eri ammattiryhmiin kuuluvilla asiantuntijoilla täytyisi olla jonkinlainen yhteisymmärrys tai sopimus yhteisistä perusoletuksista ja arvoista. Yhteisten perusoletusten puuttuessa eri ammattiryhmät voivat ymmärtää ja havainnoida tietyt perusasiat eri tavoin. Silloin he kuuluvat eri kulttuuriyksiköihin. Tämä voi puolestaan aiheuttaa vuorovaikutuksellisia ja viestinnällisiä ongelmia. Edellytyksenä yhteistyölle onkin avoin keskustelu, jolloin yhteiset perusoletukset todennäköisesti ovat selvillä. (Ojuri 1996, 118–119, 125.) Avointa keskustelua voidaan käydä myös verkossa. Tekniset välineet ovat kehittyneet ja kehittyvät koko ajan. Kehitys on mahdollistanut uusia tapoja keskustella, tehdä yhteistyötä tai

luoda verkostoja. Sosiaali- ja terveysalalla tarvitaankin tänä päivänä yhä kehittyneempiä yhteistyön muotoja. (Isoherranen 2008, 28.)

Moniammatillisen yhteistyön käsite on erittäin laaja-alainen. Käsite pitää sisällään monenlaisia ilmiöitä, ja sitä voidaan tarkastella monesta eri näkökulmasta. Pohjimmiltaan kyse on yhteistyöstä, jota voidaan tehdä erilaisissa tilanteissa. Moniammatillisuus tuo mukaan yhteistyöhön useita eri osaamisen ja tiedon näkökulmia. (Isoherranen 2006, 13–14.) Se on useiden asiantuntijoiden ja mahdollisesti eri organisaatioiden välistä asiakaslähtöistä yhteistyötä (Isoherranen 2008, 29). Mirja Määttä (2007, 15–16) arvelee väitöskirjassaan moniammatillisen yhteistyön käsitteen olevan yleisin eri ammattikuntien yhteistyötä tarkoittava sanapari.

Moniammatillisessa yhteistyössä korostuu Isoherrasen (2006, 14, 16) mukaan viisi kohtaa. Näitä ovat asiakaslähtöisyys, vuorovaikutustietoinen yhteistyö, tiedon ja eri näkökulmien kokoaminen yhteen, verkostojen huomioiminen ja rajojen ylitykset. Rajojen ylityksillä tarkoitetaan tässä muun muassa organisaatioiden rajojen sovittuja ylityksiä asiakaslähtöisesti ja joustavasti. Käsitteellä viitataan laajaan joukkoon toimintoja, joissa tavalla tai toisella eri ammatteja edustavat henkilöt kohtaavat toisiaan tai ottavat toistensa olmassaolon huomioon (Määttä 2007, 16).

Moniammatillisen yhteistyön käsitettä alkoi 1980-luvun loppupuolella esiintyä eri ammattiryhmien ja asiantuntijoiden yhteistyötä kuvattaessa. Suomessa sen käyttäminen vakiintui 1990-luvulla. (Ojuri 1996, 13.) Sen sijaan monialaisen yhteistyön käsite on melko uusi. Suomalaisessa tutkimuksessa se lienee tullut käyttöön vasta 2010-luvulla. Monialaisuus voi kuvata monien toimijoiden, hallinnonalojen ja sektoreiden sekä monien ammattiryhmien tai tasojen välisiä rajoja yhdistävää ja ylittävää toimintaa. (Saikku, Raja-vaara & Seppälä 2017, 13-14.)

Lähtökohtaisesti moniammatillisuudessa on kyse samasta asiasta nykyisen monialaisen yhteistyön käsitteen kanssa. Monialainen yhteistyö kuvaa kuitenkin toiminnan luonnetta laajemmin ja selkeämmin. Toiminta on haluttu käsitteen avulla laajentaa eri sektoreiden ja toimialojen yhteistyöksi. Lisäksi on haluttu tarkentaa, että ei ole kyse yhteistyöstä eri ammattiryhmien välillä saman sektorin sisällä. (Lybec & Walldén 2011, 26–27.)

Tehdäkseen monialaista yhteistyötä täytyy työntekijän tuntea oman toimialansa palvelut ja toimivaltansa rajat. Näiden lisäksi tulee tietää, mitä muilla toimialoilla on asiakkaan elämänsä parantamiseen tarjottavana. Laaja osaaminen ja työkokemus edesauttavat yhteistyötä. Myös perinteinen sektorikeskeinen johtajuus haastetaan uudistumaan yhdessä tekemisen ja monialaisen yhteistyön suuntaan. Yhteistyö vaatii uudenlaista asennetta. Se vaatii myös rohkeutta kyseenalaistaa omaa aikaisempaa tekemistään. Ennen kaikkea se edellyttää osapuolilta toisen ammattiosaamisen kunnioittamista sekä keskinäistä luottamusta. (Lybec & Walldén 2011, 26–27.)

Tulevaisuudessa sosiaali- ja terveystieteiden moniammatillinen, monialainen ja monitieteinen yhteistyö lisääntyy entisestään. Toimeentulotulotuen siirtyminen Kelaan on eräs tämän tyyppisestä uudesta toimintamallista. Asiakkaan auttaminen erilaisissa toimintaympäristöissä laittaa eri alojen ammattilaiset ja heidän asiantuntijuutensa lujille. Keskeistä onkin, miten asiakas tulee parhaiten autetuksi. (Hänninen & Poikela 2016, 163.)

Eri organisaatioiden välinen toimiva yhteistyö ei ole yksinkertaista, ja siihen vaikuttavat useat eri asiat. Kelan sisäisessä arvioinnissa on jälkikäteen arvioitu, että jo perustoimeentulotuen siirron valmisteluvaiheessa olisi pitänyt perusteellisemmin tutustua siihen, miten esimerkiksi kunnissa toimeentulotukea käsitellään. Lisäksi arvioitiin, että kuntien asiantuntemusta myös koulutuksissa ja ohjeistuksen toteutuksessa oltaisiin voitu hyödyntää enemmän. Perustoimeentulotuen ruuhkasta on sisäisen arvioinnin mukaan kuitenkin opittu paljon. Yhtenä suosituksena perustoimeentulotuen toimeenpanon kehittämistä ajatellen on mainittu nimenomaan vuorovaikutuksen ja aidon yhteistyön suuri merkitys. Yhteistyössä eri organisaatioiden kanssa on huolehdittava toimeentulotuen asiakkaan palvelusta ja kokonaistilanteen huomioimisesta. (Kela 2017a, 27–30.)

Kelan ja kunnan välistä yhteistyötä kehitetään parasta aikaa. Valtakunnallisen PRO SOS -hankkeen yhtenä tarkoituksena on Kelan ja kunnan sosiaalitoimen yhteistyömallin kehittäminen sujuvamman asiakastyön varmistamiseksi. PRO SOS – Uudenlaista sosiaalityötä yhdessä rakentamassa –hankkeen tavoitteena on vankistaa ja selkiyttää sosiaalityön asemaa sosiaali- ja terveystieteiden uudistuksessa. Sitä rahoittaa Euroopan Sosiaalirahasto, Seinäjoen ammattikorkeakoulu, Kuntaliitto sekä hankkeeseen osallistuvat kuntayhtymät ja kunnat. PRO SOS -hanke koostuu osahankkeista. Tampere kuuluu Pikassoksen alueen osahankkeeseen, johon kuuluu yhteensä 17 kuntaa. Yhteistyöhön liittyen osahankkeen tavoitteena on luoda selkeät alueelliset yhteistyörakenteet Kelan, sosiaaliviranomaisten

ja sosiaalialan palvelutarjoajien välille ihmisten viimesijaisen toimeentuloturvan varmistamiseksi. (PRO SOS 2017b; PRO SOS 2017c.)

### 3.2 Asiakasohjaus

Asiakasohjausta käsitteenä on haastavaa määritellä ilman palveluohjauksen määrittelyä. Palveluohjauksella ei ole vain yhtä määritelmää, ja eri tahot voivat painottaa sitä eri tavoin (Rauhala 2011, 16). Pietiläinen ja Seppälä (2003, 10–11) määrittelevät palveluohjauksen sekä asiakaslähtöiseksi työmenetelmäksi että organisaatioiden väliseksi palveluiden yhteensovittamiseksi. Työmenetelmänä palveluohjaus kokoaa asiakkaan tarvitsemat palvelut yhteen, jolloin asiakkaan on helpompi löytää häntä tukevat palvelut. Asiakasta tuetaan tässä prosessissa, mutta työntekijän ei tulisi niinkään ohjata asiakasta eri palveluiden piiriin. (Rauhala 2011, 16.) Toisaalta Juhilan (2008, 24–25) määritelmässä työntekijä tarvittaessa ohjaa asiakasta hänelle kuuluvien sosiaalietuuksien ja -palveluiden hakeamisessa ja mahdollisesti myös järjestää niitä. Myös Jokisen (2014, 217) mukaan työntekijä antaa asiakkaalle tietoa etuuksista ja palveluista sekä ohjaa tai järjestää asiakkaan niiden piiriin. Täten myös työntekijän rooli palveluohjauksessa on hiukan epäselvä.

Palveluohjauksessa keskeistä kuitenkin on työntekijän ja asiakkaan luottamuksellisen suhteen syntyminen ja ylläpitäminen (Ala-Nikkola & Valokivi 1997, 22; Pietiläinen & Seppälä 2003, 27; Suominen & Tuominen 2007, 13). Palveluohjauksen tavoitteena on voimaannuttaa asiakasta ja tukea tätä itsenäiseen elämään. Asiakkaan voimavaroja ja toimintakykyä tuetaan niin, että asiakas pystyy vähitellen ja lopulta tekemään omaa elämäänsä koskevat päätökset ilman ammattilaisen apua ja ohjausta. (Suominen & Tuominen 2007, 13.)

Edellä mainitusta määritelmästä voidaan jo todeta, että Kelalla palveluohjaus ei toteudu, vaan kyse on pikemminkin asiakasohjauksesta. Pitkäaikaisia asiakassuhteita ei synny asiakkaan ja Kelan työntekijän välille, vaan asiakaspalvelun työntekijä valikoituu asiakkaan vuoronumeron mukaan. Tampereella etuuskäsittelijät eivät tapaa asiakkaita ollenkaan. Väitettä tukee myös huomio palveluohjaajan koulutuksesta ja roolista. Palveluohjaaja on sosiaali- tai terveydenhoitoalan ammattilainen, joka tukee asiakasta kokonaisvaltaisesti tämän elämän eri osa-alueilla (Palveluohjaajan rooli 2017; Rauhala 2011, 22). Kelan työntekijöiltä ei edellytetä sosiaalialan tutkintoa. Palveluohjauksessa ei siis ole kyse vain

asiakkaan ohjaamisesta erilaisten palveluiden piiriin; palveluohjaus on suurempi kokonaisuus, jossa asiakkaan rinnalla kuljetaan siihen asti, kunnes hän kykenee itse selviytymään arjestaan itsenäisesti. Tällaista työtä ei Kelalla tehdä.

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes nosti asiakasohjauksen käsitteen esille raportissaan vuonna 1999. Vuonna 1995 voimaan tullut – nytemmin jo kunnalaki korosti asiakaslähtöisyyttä, ja sitä, että asiakkaan tarpeiden tulisi olla palveluiden järjestämisen keskiössä. (Uusitalo & Lönnfors 1999, 6.) Asiakasohjaus kehittyi vastaamaan uuden lain asettamaan tarpeeseen.

Stakes määrittelee asiakasohjauksen yhdeksi neljästä ohjaustyyppistä. Muita ohjaustyyppisiä ovat normi-, informaatio-, sekä resurssiohjaus. Asiakasohjauksessa painottuu asiakkaan kuuleminen ja tämän oikeuksista huolehtiminen. (Heinämaa 2012, 108.) Heinämaan (2012) mukaan asiakasohjaus on suuntauksena vahvistunut läpi 2000-luvun, mutta se ei terminä ole laajassa käytössä. Asiakasohjaus-termiä käytetään usein kattoterminä erilaisille toimille, kuten palveluohjauksen kaltaiselle ohjaukselle. Jotta asiakasohjaus voisi onnistua hyvin, on asiakasohjauksen ohjaavan tahon tunnettava hyvin kaikki palvelut, joihin asiakasta voidaan ohjata (Ollikainen 2008, 54).

Kelassa asiakasohjausta ja -opastusta tehdään etenkin Kelan ja kunnan sosiaalitoimen välillä. Asiakkaan tarpeet erilaisille palveluille selvitetään tarkastelemalla asiakkaan tilannetta yhdessä tämän kanssa. Kelan ja kuntien välisen yhteydenpidon helpottamiseksi Kela on yhdessä kuntien ja Kuntaliiton kanssa kehittänyt asiakasohjauksen yhteistyömallin. Se on työväline asiakastyötä tekeville työntekijöille. (Kela 2017f.)

Myös laki ohjaa asiakasohjaamista. Sosiaalihuoltolain (30.12.2014/1301) mukaan Kelan työntekijän on ohjattava asiakas kunnan sosiaalitoimeen, mikäli asiakkaan tilanne sitä vaatii. Ohjaus tehdään yleensä asiakkaan suostumuksella, mutta erityistapauksissa se voidaan tehdä myös ilman asiakkaan suostumusta. Tällöin Kelan työntekijän on osattava arvioida asiakkaan sosiaalityön tarve oikein, jotta sosiaalityötä tarvitsevat asiakkaat ohjautuvat sosiaalityön piiriin.

Toimeentulotukilaki puolestaan velvoittaa Kelaa ja kuntia tekemään entistä tiiviimpää yhteistyötä tuen viimesijaisuuden ja asiakkaan itsenäisen selviytymisen toteutumisen tur-

vaamiseksi. Yhteistyöllä varmistetaan etuuden viiveetön ratkaisu, yhteisen asiakkaan sujuva palveluketju, sekä se, ettei toimijoiden vaihtuessa asiakas jää palvelujen ulkopuolelle. Myös sosiaalihuoltolaki velvoittaa Kelaä monialaiseen yhteistyöhön. Jos Kelassa havaitaan henkilöllä tai perheellä ilmeistä sosiaalihuollon tarvetta, hänet tai heidät ohjataan sosiaalihuollon palvelujen piiriin. Ennen ohjausta otetaan tarvittaessa yhteyttä kuntaan. (Kela 2016b, 1.) Kelan ja Tampereen kaupungin sosiaalitoimen välinen asiakasohjaus toimeentulotuen asiakkaiden kohdalla tapahtuu näin ollen lakiin perustuen monialaisena yhteistyönä.

#### 4 TARKOITUS, TAVOITE JA TUTKIMUSTEHTÄVÄ

Opinnäytetyön tarkoituksena oli haastattelun avulla kartoittaa Kelan työntekijöiden kokemuksia ja käsityksiä Tampereen kaupungin sosiaalitoimen kanssa tehtävästä yhteistyöstä sekä asiakasohjauksesta. Tarkoituksena oli myös selvittää, millä perusteella Kelan työntekijät ohjaavat sosiaalityön tarpeessa olevia toimeentulotukiasiakkaita Tampereen kaupungin sosiaalitoimeen. Tavoitteena oli tuoda näkyväksi Kelan työntekijöiden kokemuksia asiakasohjauksesta, siihen liittyvistä käytännöistä sekä organisaatioiden välisestä yhteistyöstä. Tavoitteena oli myös tuoda esiin Kelan työntekijöiden kehittämisehdotuksia edellisiin teemoihin liittyen.

Tutkimuskysymykset:

1. Millaisia sovittuja käytäntöjä ja toimintamalleja asiakasohjaukseen ja yhteistyöhön on olemassa?
2. Millä perusteella ja kuka ohjaa sosiaalityön tarpeessa olevan asiakkaan Tampereen kaupungin sosiaalityöhön?
3. Miten yhteistyötä, asiakasohjausta ja toimintamalleja voisi kehittää?

## 5 TOTEUTUS JA TUTKIMUSMENETELMÄ

Tässä luvussa esitellään opinnäytetyön toteutus- ja tutkimusmenetelmiä. Ensimmäisessä alaluvussa käydään läpi laadullisen tutkimusotteen periaatteita ja perusteita sen valitsemiselle juuri tätä opinnäytetyötä varten. Toisessa alaluvussa esitellään käytössä ollutta tutkimusmenetelmää ja sen merkitystä tutkimustilanteessa. Kolmannessa alaluvussa käydään läpi aineiston käsittelyä sekä analysointia. Tärkeää näissä kaikissa tutkimuksen vaiheissa on kiinnittää huomiota luotettavuuteen sekä eettisiin periaatteisiin, jotta tulokset olisivat mahdollisimman totuudenmukaisia ja informatiivisia. Ennen tutkimuksen toteuttamista on tärkeää perehtyä tutkimuksen perusteisiin ja tutkittuun teorian tietoon, jotta voidaan tuottaa luotettavia tutkimustuloksia.

### 5.1 Tutkimusotteena laadullinen tutkimus

Tämä opinnäytetyö pohjautuu laadulliseen tutkimukseen, joka määritellään usein ymmärtäväksi tutkimukseksi. Sen tavoitteena on joko ymmärtää tai selittää ilmiötä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 28–33.) Laadullista tutkimusta eli kvalitatiivista tutkimusta käytetään usein sosiaalitutkimuksen metodina, jossa on omat menetelmänsä. Laadullisessa tutkimuksessa tuloksia perustellaan keskimääräisillä yhteyksillä ja erojen etsimisellä eri muutujien suhteen. (Alasuutari 2007, 31–37.) Laadullinen tutkimus on pohjimmiltaan tulkin-  
taa saaduista tuloksista ja niihin päästään systemaattisella reflektoinnilla (Marshall & Rossman 2011, 2–3).

Laadullinen tutkimus tutkii eri asioiden merkityksiä ja niiden suhteita saadussa aineistossa. Lähtökohtana on juuri merkitysten keskeisyys. Todellisuutta ei siis kohdata suoraan, vaan erilaisten merkityksellistävien käytäntöjen osana. Toinen keskeinen piirre on subjektiivisuus ja erilaisten kokemusten huomioiminen. Laadullisessa tutkimuksessa arvioidaan ihmistä elämismaailmansa kokijana, havainnoijana ja toimijana. Kokemusta kuitenkin teoretisoidaan tutkimuksen aikana, jolloin ei ole pelkästään kyse havainnoimisesta. (Ronkainen ym. 2013, 80–82.) Tässä opinnäytetyössä on peilattu saatuja tuloksia jo saatavilla olevaan tutkittuun teorian tietoon, ja siltä osin vahvistettu saatujen havaintojen merkityksellisyyttä.



Tieteenfilosofisissa perusteluissa painotetaan sen hyväksymistä, että ihmistä tulee katsoa kokonaisuutena, osana maailmaa ja todellisuutta. Kokonaisvaltaisuus liittyy keskeisesti tutkimukseen. Laadullisessa tutkimuksessa pyritäänkin tulkitsemaan ja ymmärtämään tutkimusaineistoa ja viedä keskiössä olevan ilmiön ymmärrettävyys käsitteellisemmälle tasolle. (Ronkainen ym. 2013, 83.) Tässä opinnäytetyössä on tuotu esille yhteistyöhön keskeisesti liittyviä käsitteitä, kuten asiakasohjaus sekä monialainen että moniammatillinen yhteistyö. Lisäksi tähän työhön on koottu haastattelujen perusteella yhteen tärkeimmät esiin nousseet asiat ja ilmiöt koskien yhteistyötä ja asiakasohjausta.

Hirsjärvi ym. (2014, 232) kirjoittavat, että laadullisessa tutkimuksessa luotettavuutta voidaan lisätä eri menetelmiä käyttämällä. Tällöin puhutaan triangulaatiosta, joka voidaan toteuttaa eri tavoin, kuten aineisto-, tutkija-, teoria- tai metadologisena triangulaationa (Janhonen & Nikkonen, 2001, 12). Patton (2002, 556) korostaa, että vain yhtä menetelmää käyttämällä tutkimuksen luotettavuus kärsii. Tässä opinnäytetyössä luotettavuutta lisättiin muun muassa käyttämällä tutkijatriangulaatiota, joka tarkoittaa sitä, että opinnäytetyön aineistonkeruuseen, analysointiin ja tulkitsemiseen osallistui useita henkilöitä. Arvioidessa haastatteluista saatujen tulosten luotettavuutta, niiden havaittiin olevan hyvin samansuuntaiset vuoden 2017 Sosiaalibarometrin kanssa. Tulosten yleistettävyys lisää tutkimuksen tai opinnäytetyön luotettavuutta. (Kankkunen & Vehviläinen-Julkunen 2013, 62; Paunonen & Vehviläinen-Julkunen 1998, 211–212.)

## 5.2 Teemahaastattelu tutkimusmenetelmänä

Tiedonkeruutapaa, jossa henkilöltä kysytään hänen omia mielipiteitään tutkimuksen kohteesta, nimetään haastatteluksi. Haastattelussa kaksi ihmistä kohtaavat toisensa, jolloin voidaan puhua vuorovaikutteisesta tilanteesta. Kyse ei kuitenkaan ole keskustelusta, sillä haastattelun tavoitteena on kerätä informatiivista tietoa. Haastattelu on ennalta suunniteltua päämäärätietoista toimintaa. (Hirsjärvi & Hurme 2004, 41–42.)

Tämän opinnäytetyön aineiston keruu toteutettiin teemahaastatteluna. Teemahaastattelua kutsutaan myös puolistrukturoiduksi haastatteluksi (Hirsjärvi & Hurme 2004, 47). Puolistrukturoitu haastattelu on avoimen ja lomakehaastattelun välimuoto, jossa on tyypillistä, että haastattelun aihepiirit ovat tiedossa, mutta kysymyksiä ei ole aseteltu tarkkaan järjestykseen tai muotoon: haastatteliija voi tilanteen mukaan esimerkiksi vaihtaa ennalta

määrättyjen kysymysten sanajärjestystä. (Galletta 2012, 54; Hirsjärvi, Remes & Saja-vaara 2014, 208.) Puolistrukturoitu teemahaastattelu on siis varsin vapaa haastattelumuoto: haastateltavilla ei välttämättä ole edes samoja haastattelukysymyksiä, vaan vain haastattelujen teemat ovat samat. Teemahaastattelussa haastateltava pääsee kertomaan ajatuksistaan ja mielipiteistään kattavasti. (Hirsjärvi & Hurme 2004, 48.)

Opinnäytetyötä varten haastateltiin kuutta Kelan työntekijää puolistrukturoidun teemahaastattelun keinoin. Puolet haastateltavista oli asiakaspalvelijoita ja puolet etuuskäsitte-lijöitä. Haastattelujen aikana pohdittiin, onko haastateltavien määrä riittävä ja ovatko saatut tulokset luotettavia. Lisäksi mietittiin, saadaanko haastattelemalla vastauksia haluttuihin tutkimuskysymyksiin. Opinnäytetyön analysointivaiheessa huomasimme saavamme tutkimuskysymyksiin vastaavia vastauksia. Tuloksia analysoitaessa arvioitiin työn reliaabeliutta ja validiutta. Reliaabelius mittaa tulosten toistettavuutta ja validius tutkimuksessa käytettävän mittarin kykyä mitata haluttua tulosta. Tutkimuksen luotettavuutta voidaan lisätä laatimalla tarkka suunnitelma tutkimuksen toteutuksesta. Aineiston tuottamisen olosuhteet tulee tuoda esille, sekä siihen käytetty aika, mahdolliset häiriötekijät, virhetulkinnat haastattelussa sekä myös oma arviointi tilanteesta. (Hirsjärvi ym. 2014, 231–233.) Haastattelun luotettavuutta arvioidessa on keskeistä kiinnittää huomiota siihen, onko haastateltava ymmärtänyt kysymyksen merkityksen. Tällöin vastaukset ovat avoimempia ja yksityiskohtaisempia. (Patton 2011, 377.)

Hyvä haastattelurunko sekä haastattelijan perehtyminen aiheeseen lisäävät tutkimuksen luotettavuutta. Tekninen välineistö tulee olla kunnossa ja haastattelun edetessä tulee varmistaa niiden toimivuus. (Hirsjärvi & Hurme 2004, 184.) Tällaiset seikat on selvitettävä, jotta tutkimus, tai tässä tapauksessa opinnäytetyö, olisi mahdollisimman informatiivinen ja luotettava. Haastattelurunkoa (liite 1) suunniteltiin pitkään ja haastattelukysymyksiä peilattiin tutkimuskysymyksiin. Tavoitteena oli luoda haastattelurunko, jonka avulla tutkimuskysymyksiin saadaan vastauksia. Haastattelurunko lähetettiin Kelan asiakaspalvelun ja etuuskäsittelyn yksiköille tarkistettavaksi. Palautteista kävi ilmi, että asiakaspalvelun ja etuuskäsittelyn työnkuva poikkeaa niin paljon toisistaan, että asiakaspalvelun haastattelukysymyksiä tuli muuttaa paljonkin. Käytettiin mahdollisuutta esihaastatella asiakaspalvelun työntekijää, jonka jälkeen muutosehdotusten perusteella päädyttiin lopullisiin haastattelukysymyksiin (liite 2). Samanlaisilla kysymyksillä ei tutkimuskysymyksiin olisi saatu vastauksia yksiköiden eriävän työnkuvan vuoksi.

Tässä opinnäytetyössä luotettavuutta lisättiin muun muassa olemalla etukäteen yhteydessä Kelaan, kartoittamalla haastatteluun käytettävät tilat, sekä varmistamalla haastateltavien anonymiteetin säilyminen. Lisäksi aiheeseen sekä Kelan toimintaan yleisesti perehdyttiin ennalta tarkasti. Haastattelua varten tiloiksi saatiin neuvotteluhuone, joka oli äänieristetty. Tila oli sopivan kokoinen, ja haastattelutilanteesta saatiin luotua puitteiden puolesta neutraali ja levollinen tila. Haastateltaville kerrottiin opinnäytetyön tarkoitus ja tavoite. Painotus oli haastateltavien mielipiteissä ja näkökulmissa. Haastateltaville tuotiin ilmi, että haastattelu nauhoitetaan ja nauhoituksen jälkeen nauhat tuhotaan. Haastattelussa mukana olleiden anonymiteettiä suojeltiin muun muassa siten, että haastateltavien nimiä tai työpistettä ei tullut esiin tuloksissa tai muualla opinnäytetyössä. Hirsjärvi ym. (2014, 25) korostavatkin, että eettistä luotettavuutta arvioidessa tulee huomioida erityisesti tiedonhankintatavat, joiden tulee olla ihmisarvoa kunnioittavia.

Haastattelut toteutettiin pareittain. Yksi haastattelija oli mukana kaikissa haastatteluissa, mutta hänen haastatteluparinsa vaihtui haastattelujen välillä. Tällä tavoin pyrittiin lisäämään analysointivaiheessa tulosten luotettavuutta sekä pitämään haastattelutilanteen mahdollisimman yhdenmukaisena. Jokainen opinnäytetyön tekijä on ollut mukana haastatteluvaiheessa, joten kokonaisymmärrys aiheesta on pysynyt ryhmällä koko prosessin ajan. Hirsjärvi ym. (2014, 210) tuovat esille, että parihaastattelussa haastateltavat ovat paljon luontevampia ja vapautuneempia, sillä paikalla on useampia henkilöitä.

### **5.3 Aineiston käsittely ja analysointi**

Ennen analyysia haastattelu on muutettava tekstiksi eli litteroitava. Litteroidut haastattelut muodostavat tutkimuksen tai opinnäytetyön tutkimusaineiston. Ennen litterointia on päätettävä, kuinka tarkasti tekstiksi purkamisen tekee. Mikäli haastateltavan tapa puhua jostain aiheesta on tutkimuksen kohteena, on syytä litteroida puheen yksityiskohdat, esimerkiksi huokaukset ja äänenpainot. Jos taas vain haastattelun sisältö kiinnostaa, voidaan ainoastaan puheen pääsisältö litteroida. Sellaiseen tutkimukseen tai opinnäytetyöhön, jossa käytetään sisällönanalyysia, riittää puheen sisällön litterointi. Sanatarkka litterointi tuottaa tutkimuskysymykseen vastauksen, ja yksityiskohtainen litterointi veisi turhaa aikaa. (Ruusuvuori & Nikander 2017, 427–428, 430.)

Tässä opinnäytetyössä haastatteluista purettiin vain puheen pääsisältö, eli puheen taukoja, äänenpainoja tai päällekkäin puhumisia ei litteroitu. Yksityiskohtaisen litteroinnin ei koettu tuovan lisäarvoa työlle. Puheen pääsisällön purkava yleislitterointi pystyi antamaan vastaukset ennalta päätettyihin tutkimuskysymyksiin. Litterointi tehtiin aineistosta kuitenkin sanasta sanaan, jotta kaikki tutkimuskysymysten kannalta tärkeä sisältö saatiin purettua tekstimuotoon. Kaiken kaikkiaan tätä opinnäytetyötä varten litteroitiin 65 sivua tekstiä.

Sisällönanalyysi on yleisesti laadullisessa tutkimuksessa käytetty analyysimenetelmä. Sillä pyritään saamaan kuvaus tutkittavasta ilmiöstä tiivistetyssä muodossa. Sisällönanalyysillä voidaan analysoida mitä tahansa kirjallista tekstiä, vaikka se olisi rönkyilevääkin. Sisällöstä on saatava tehtyä kuitenkin johtopäätöksiä, jotta tutkimus tai opinnäytetyö olisi jollain tapaa merkittävä. Ei ole mielekästä vain esitellä analysoitua aineistoa tuloksina ilman niihin liittyvää pohdintaa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 91, 103.)

Syrjäläinen (1994, 90–93) jakaa sisällönanalyysin seitsemään vaiheeseen. Analyysiprosessin ensimmäisessä vaiheessa tutkijan on tutustuttava kerättyyn aineistoon ja keskeisiin käsitteisiin intensiivisesti. Toinen vaihe sisältää aineiston sisäistämisen ja syvällisemmän analyysiprosessin käynnistymisen. Sen jälkeen aineisto jaetaan keskeisimpiin luokkiin tai teemoihin. Tässä vaiheessa tutkimustehtävää ja käsitteitä voidaan vielä täsmentää, mikäli näyttää siltä, että sille on tarvetta. Kun aineisto on alustavasti luokiteltu ja tutkimuskysymystä mahdollisesti tarkennettu, aineistoa tarkastellaan vieläkin tarkemmin. Aineistosta tulisi löytää ilmiöiden esiintymistiheys, eli kuinka usein mikäkin termi tai lauserakenne ilmestyvät aineistossa. Sen jälkeen ne luokitellaan uudestaan tarkemmin. Poikkeamat löydetään tässä vaiheessa. Sen jälkeen aineistosta löydetty luokat tulisi ristiinvalidoida, eli puoltaa tai horjuttaa aineistosta saatuja luokkia. Viimeisenä tehdään johtopäätökset ja tulokinta saatujen tulosten pohjalta.

Galletta (2012, 95–97) korostaa keskeisten teemojen löytämistä aineistosta. Niin sanottujen temaattisten koodien löytämisen jälkeen tulee tarkastella, mitkä niistä kuuluvat samoihin kategorioihin. Löydetty kategoriat voivat muodostaa tutkimuksen tai opinnäytetyön käsitteellisen kehyksen. Temaattisia kategorioita tulee tutkia niin, että niistä löydetään tarkoituksia. Aineistosta pitäisi etsiä myös epäsäännönmukaisuuksia. Tulokinnapuna voidaan käyttää esimerkiksi graafisia kuvioita. Kun tärkeät teemat on löydetty, tulisi tutkijan, tai tässä tapauksessa opinnäytetyön tekijän, pohtia, mikä merkitys keskeisten

teemojen synteisillä eli yhdistämisellä on. Viimeisenä tulee muodostaa käsitys siitä, millaisia vastauksia temaattisten kategorioiden synteisi antaa tutkimuskysymykselle.

Tuomi ja Sarajärvi (2009, 125–127) tuovat esille, että opinnäytetyön edetessä on tarkasteltava kriittisesti työn etenemistä sekä saatujen tulosten analysoinnissa eteen tulleita mahdollisia virhetulkintoja ja pyrittävä minimoimaan niitä. Hyvää opinnäytetyötä ohjaa eettinen sitoutuneisuus. Tulosten analysoinnin tavoitteena on päätyä onnistuneisiin tulkintoihin ja tulkintaa tehdään koko tutkimusprosessin ajan (Hirsjärvi & Hurme 2004, 155). Tutkimuksessa on keskeistä aineiston analyysi, niiden tulkinta ja johtopäätösten tekeminen. Se on tutkimuksen ydinajatus ja siihen tähdätään jo tutkimuksen alkuvaiheessa. (Hirsjärvi ym. 2014, 221.) Analysointivaiheessa on ryhmätyöskentelyn avulla mahdollista saada useita erilaisia näkökulmia esiin tulleista teemoista. Tämän opinnäytetyön prosessissa juuri niin tapahtui. Se lisäsi osaltaan tämän opinnäytetyön luotettavuutta ja vähensi virhetulkintojen määrää.

Opinnäytetyön aineiston analysointi aloitettiin lukemalla haastattelujen litteroinnit tarkasti läpi. Lukemisen aikana tekstiin merkittiin kohdat, jotka vastasivat tutkimuskysymyksiin. Kun haastattelujen pääsisältö alkoi hahmottua, litterointeja alettiin tiivistää: tekstistä poistettiin työn kannalta epäolennaisia kohtia. Tiivistystä jatkettiin siten, että tutkimuskysymysten alle listattiin haastatteluista nousseita vastauksia. Tämä tehtiin jokaiselle litteroinnille erikseen. Lopuksi liitettiin jokainen haastattelutiivistys samaan tiedostoon siten, että oli selkeästi nähtävissä saatujen vastausten määrä. Tästä tiivistyksestä etsittiin toistuvia teemoja, jotka kirjoitettiin ylös. Teemoiksi muodostuivat asiakasohjaus, yhteistyö sekä näiden kehittäminen ja sosiaalityön tarpeen arviointi. Teemojen alle etsittiin paljon esiin nousseita käytäntöjä, menetelmiä sekä käsitteitä ja näin tulokset alkoivat hahmottua.

## 6 TULOKSET

Tässä kappaleessa esitellään aineiston pohjalta nousseita keskeisiä tuloksia. Ensimmäisessä alaluvussa kerrotaan, millaisin käytäntein ja toimintamallein toimeentulotukityötä tehdään Kelassa. Seuraavassa alaluvussa käsitellään sosiaalityön tarpeeseen ja asiakasohjaukseen liittyviä tuloksia. Sen jälkeen tuodaan esiin Kelan työntekijöiden kokemuksia yhteistyöstä sosiaalitoimen kanssa. Lopuksi esitetään haastateltavien ehdotuksia siihen, miten yhteistyötä, asiakasohjausta ja toimintamalleja voisi kehittää. Tulokset perustuvat aineistoon, joka on saatu haastattelemalla teemahaastattelun avulla kuutta Kelan työntekijää, jotka työskentelevät kahdessa eri työpisteessä. Kaikki haastattelut vastasivat kuitenkin tutkimustehtäväämme, joten tässä työssä ei nähty tarpeelliseksi erotella työntekijöiden vastauksia toisistaan yksiköiden perusteella.

### 6.1 Perustoimeentulotukityön käytännöt Kelassa

Toimeentulotuen etuuskäsittelijöiden ratkaisutyötä ohjaa Kelan etuusohje, jossa on oma kohtansa sosiaalityön tarpeen arvioinnille. Etuusohje on kaikkien löydettävissä Kelan sivuilla, mutta se on ensisijaisesti tarkoitettu Kelan työntekijöiden sekä yhteistyökumppaneiden avuksi. Etuusohjetta käytetään Kelan toimistoissa etuuksien ratkaisutyössä ja neuvonnassa, se auttaa Kelan työntekijöitä tulkitsemaan lakeja. (Kela 2017g.) Etuusohjeiden lisäksi ratkaisutyöntekijöillä on tukena tukitiimi. Tukitiimiin voi soittaa Skypen avulla silloin, jos ohjeistuksista ei löydy neuvoa tilanteeseen. Erään haastateltavan mukaan tukitiimin työntekijän pitäisi osata neuvoa erilaisissa tilanteissa, mutta aina sieltäkään ei saa vastausta hankaliin tilanteisiin.

Kelan asiakaspalvelijoilla on etuusohjeen lisäksi käytössä elämäntilannekartoitus, jossa kartoitetaan asiakkaan elämiseen, kuten talouteen, perheeseen ja asumiseen, liittyviä asioita haastattelun avulla. Elämäntilannekartoituksen perusteella työntekijälle voi nousta huoli, jonka perusteella hän voi tehdä ilmoituksen asiakkaasta kunnan sosiaalitoimeen. Niin etuuskäsittelijöiden kuin asiakaspalvelijoidenkin sosiaalityöntarpeen ilmoituksen tekoa ohjaa sosiaalihuoltolaki. Sosiaalihuoltolain tarkoituksena on muun muassa edistää ja ylläpitää hyvinvointia ja sosiaalista turvallisuutta, vähentää eriarvoisuutta sekä turvata asiakkaan oikeus hyvään palveluun ja kohteluun (30.12.2014/1301).

Erilaiset työtä ohjaavat käytännöt, kuten etuusohjeet ja asiakkaan elämäntilannekartoitus, ovat tärkeä apu osalle Kelan työntekijöistä, sillä toimeentulotukietuutta hakevat tarvitsevat yleisesti enemmän aikaa, ohjausta ja neuvontaa kuin muita etuuksia hakevat asiakkaat. Myös Sosiaalibarometrissä 2017 nousi esille, että on olemassa heikko-osaisten ryhmä, joka ei osaa tuoda esille omia tarpeitaan ja näin ollen vaatii työntekijältä runsaammin aikaa selvittää tilannetta.

Jotta Kela pystyisi vastaamaan asiakkaiden tuen tarpeeseen, otti se käyttöön aulassa tapahtuvan palvelun vuoden 2017 alussa. Tampereen Kelan toimiston aulassa työskentelee neljä työntekijää, joista jokainen kohtaa anonymisti päivittäin lähes 50 asiakasta. Asiakkaat tarvitsevat tukea ja ohjausta erilaisissa etuuksiin liittyvissä asioissa. Kelan työntekijät arvioivat, että valtaosa aulassa asioivista tukea tarvitsevista asiakkaista on toimeentulotukiasiakkaita. Aulassa tapahtuvat asiakaskontaktit ovat muutaman minuutin pituisia ja vain osa heistä ohjataan ajanvaraukseen tai tiskille. Aulassa asioivista asiakkaista ei tehdä kirjauksia mihinkään tietokantaan, vaan tapaamisesta tilastoidaan ainoastaan käynti sekä asiakkaiden syyt palvelun tarpeeseen.

*Periaatteessa opastetaan asiakkaita johonkin muuhun palveluun, kuin toimistopalveluun ensisijaisesti. – Opetetaan asiakaspalvelun käyttöä, verkkoapalvelua, tarjotaan puhelinajanvarauksia. – Kerrotaan asiakkaille niistä muistakin palvelukanavista – että voisit hoitaa tämän verkossa.*

*Kelan työntekijä 4*

Tämän tyyppisessä asiakastyöskentelyssä on vaarana, että osa sosiaalityötä tarvitsevista jää ilman tukea. Blomgren ym. (2016a, 5) kirjoittavat, että jo ennen perustoimeentulotuen siirtoa Kelalle asiantuntijat pelkäsivät, että vuokravelallisten, mielenterveys- ja päihdeongelmallisten sekä asunnottomien tilanne tulee hankaloitumaan siirron jälkeen. Asiantuntijoiden mukaan edellä mainittujen asiakaskuntien ongelmat voivat eskaloitua, mikäli tuen tarvetta ei huomata ajoissa. Näätänen, Londén ja Peltosalmi (2017, 103) tuovat julki, että vuonna 2017 jopa 82 prosenttia Suomen Sosiaali ja terveys ry:n haastattelemissa sosiaalityöntekijöistä uskoivat, että on todennäköistä, että toimeentulotukiasiakkaat eivät välttämättä tule saamaan tarvitsemaansa sosiaalityön tukea Kela-siirron takia. Kelan työntekijöistä samaisessa julkaisussa tätä mieltä olivat 61 prosenttia vastaajista.

Tätä opinnäytetyötä varten tehdyistä haastatteluista kävi ilmi, että Kelassa asiakasta ohjataan ensisijaisesti ottamaan itse yhteyttä sosiaalitoimeen, mikäli työntekijä arvioi, että

asiakas olisi sosiaalityön tarpeessa. Kelassa on korostettu asiakkaan oman roolin kasvatamista ja tavoitteena on ollut jo ennen perustoimeentulotuen siirtoa aktivoida ihminen itse huolehtimaan etuuksistaan ja niiden hakemisesta. Palveluiden asiakaslähtöisyys ja digitalisaatio ovat olleet Sipilän hallituksen kärkihankkeita vuonna 2015, ja niiden tarkoituksena on vahvistaa ihmisten osallisuutta ja sähköisten palveluiden käyttöä. Kela on viimeisen vuosikymmenen aikana kehittänyt sähköisiä verkkopalveluitaan mittavasti. Vuonna 2016 yli 60% hakemuksista tehtiin verkon välityksellä. (Kela 2016c, 1.) Asumistuen ja muiden etuuksien hakeminen tapahtuu nykyään valtaosin verkossa, ja aulapalveluissa opastetaan asiakkaita käyttämään Kelan asiointipalvelua kertomalla sen olevan nopeampaa sekä vaivattomampaa (Kela 2017h).

Haastateltujen kertoman mukaan asiakas ohjataan sosiaalityön palveluiden piiriin myös sähköisen tietojärjestelmän kautta, mikäli työntekijä arvioi, että se on tarpeellista. Asiakkaalta kysytään lupaa sosiaalitoimeen ilmoittamisesta. Tämä tapahtuu joko heti asiakaspalvelutilanteessa tai soittamalla asiakkaalle. Ilmoitus voidaan tehdä myös asiakkaan pyynnöstä: asiakas voi ilmoittaa hakemuksessaan tai asiakaspalvelutilanteessa haluavansa tietonsa lähetettävän sosiaalitoimeen. Mikäli hakemuksesta käy ilmi, että asiakas aikoo hakea perustoimeentulotuen lisäksi joko ehkäisevää tai täydentävää toimeentulotukea, siirretään asiakkaan tiedot automaattisesti kunnan sosiaalitoimeen.

## **6.2 Sosiaalityön tarpeen arviointi ja ilmoitus sosiaalitoimeen**

Kelassa sosiaalityön tarvetta arvioidaan asiakkaan antamien tietojen tai kertoman perusteella. Haastatellut työntekijät kertoivat kiinnittävänsä huomionsa erityisesti lapsiperheiden epävakaisiin tilanteisiin, elämänhallintaan liittyviin ongelmiin, kuten vuokra- ja sähkölaskurästeihin sekä peli- ja päihdekäyttäytymiseen. Lisäksi huoli saattoi lisääntyä, mikäli asiakkaalla havaittiin olevan esimerkiksi kaikki ensisijaiset etuudet hakematta, kyseessä oli syrjäytymisvaarassa oleva nuori tai asunnoton henkilö. Huoli saattoi lisääntyä myös silloin, jos edellisestä toimeentulotukihakemuksesta tai asiakkaan kanssa puhelimitse käydystä keskustelusta nousi esiin mahdollinen tai ilmeinen tarve sosiaalityölle.

Kuten etuusohjeessakin (Toimeentulotuki 2018, 50) lukee, poiketen entisistä kunnan ratkaisutyön käytännöistä, Kela ei vaadi hakijan tiliotteita tarkistettavaksi jokaisen hake-



muksen liitteeksi. Kuitenkin jokaiseen uuteen hakemukseen Kela pyytää tiliotteet kahdelta edeltävältä kuukaudelta. Haastateltavien mukaan tiliotteita pyydetään lisäksi joka kerta, kun työntekijä havaitsee siihen tarvetta, ja aina, jos hakijalla on palkkatuloja. Haastateltavat kertovat, että tiliotteista näkyy usein viitteitä toimeentulotukea hakevan elämäntilanteesta. Tiliotteita ei välttämättä kuitenkaan pyydetä vuodenvaihteeseen aikana, mikäli sitä ei nähdä tarpeellisenä. Näin saattaa olla esimerkiksi silloin, jos tuloina on useamman vuoden esimerkiksi yleinen asumistuki ja perustoimeentulotuki, peruspäiväraha tai työmarkkinatuki. Eräs haastateltava ei ollut kuitenkaan varma siitä, milloin käytännössä tiliotteet olisi tarpeen pyytää esitettäväksi ja milloin ei.

*Ylipäänsä sitä varmasti yrittää olla mahdollisimman herkkänä näkemään sen [sosiaalityön tarpeen] tommosista pienemmistäkin vinkeistä – – sen kyllä näkee sit, että on vaikka yks koko päivä pelattu [uhkapelejä]. Et näkee tiliotteesta ihan rivi riviltä.*

#### *Kelan työntekijä 2*

Perustoimeentulotuen siirtovaiheessa Kela järjesti toimeentulotukityötä tekeville työntekijöille erilaisia koulutuksia koskien muun muassa sitä, mitä toimeentulotuki on, millainen historia sillä on, ja mitä se tarkoittaa Kelassa. Kuitenkin sosiaalityön tarpeen arvioimista haastateltavien mukaan oli vain vähän. Neljä haastateltavaa koki saaneensa jonkinlaista koulutusta sosiaalityön tarpeen arvioimiseksi. Suurin osa kuitenkin piti sitä riittämättömänä ja he olisivat kaivanneet siihen enemmän tukea ja koulutusta. Kolmasosa haastateltavista oli sitä mieltä, että toimeentulotukityötä ei voi tehdä millä tahansa tutkintopohjalla. Yhden mielestä työtä voi tehdä millä koulutuksessa vain, kunhan koulutusta on tarpeeksi. Yksi haastateltavista piti koulutustaan riittämättömänä ottamaan kantaa asiakkaan sosiaalityön tarpeeseen.

Eräs haastateltava pohti aikaisemman koulutustaustan merkitystä asiakkaan ohjaamisessa ja tarpeen arvioinnissa. Hän mietti, voiko kokemattomuus sosiaalialan töistä vaikuttaa asiakkaan sosiaalisen tarpeen arviointiin ja asiakasohjaukseen. Hänen mukaansa työntekijät, joilla ei ole sosiaalialan kokemusta, eivät välttämättä ohjaa asiakkaita eteenpäin niin herkästi kunnan sosiaalitoimeen, sillä he eivät luota omaan arvioonsa asiakkaan sosiaalisen avun tarpeesta. Kokemuksen puute voi vaikuttaa siihen, ettei lainkaan huomata, kennellä todellisuudessa sosiaalityön tarve on. Senkin takia ilmoitus tai ohjaus voidaan jättää tekemättä.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta (Eduskunta 2017) on kiinnittänyt raportissaan huomiota siihen, että siirron alkuvaiheessa työntekijöitä rekrytoitiin liian vähän. Sen lisäksi suurimmalla osalla rekrytoiduista ei ollut toimeentulotuen parissa työskentelystä aiempaa kokemusta. Puolet haastateltavista toivat esiin koulutuksissa tulleen esille uutta asiaa niin paljon, että sitä oli vaikea sisäistää. Valiokunta korostaakin, että silloin kun on kyse heikoimassa asemassa olevien ihmisten toimeentulosta ja viimesijaisesta etuudesta, resurssien ja koulutuksen täytyy olla riittäviä (Eduskunta 2017).

*Asiakasneuvojillakin on se hirvee määrätarve ottaa niitä asiakkaita vastaan. Ei se oo enää sellasta, että sä voit puoli tuntia rupatella sen kanssa – kun ihan oikeesti pitäis jutella sen asiakkaan kanssa, että mistä se kiikastaa. – – Kyllä tässä Kelan pitäis hirveesti kattoo peiliin. Kyllä jollain lailla tarttis oikeesti ammattitaitosta väkeä palkata.*

### *Kelan työntekijä 3*

Mikäli Kelan työntekijä kokee asiakkaan sosiaalipalveluiden tarpeen ilmeiseksi, voidaan asiakkaasta tehdä ilmoitus kunnan sosiaalitoimeen joko asiakkaan suostumuksella, pyynnöstä tai työntekijän oman arvion mukaan ilman asiakkaan suostumusta. Jälkimmäisessä tilanteessa työntekijä soveltaa sosiaalihuoltolakia työhönsä. Sosiaalihuoltolaki (30.12.2014/1301) velvoittaa Kelan työntekijöitä ohjaamaan ilmeisen sosiaalityön tarpeessa olevat henkilöt hakemaan itsenäisesti sosiaalipalveluita tai asiakkaan suostumuksella ottamaan yhteyttä kunnan sosiaalitoimeen, jonne asiakkaan tiedot sen jälkeen siirtyvät. Jos Kelan työntekijä arvioi, että asiakas ei ole kyvykäs huolehtimaan omasta hyvinvoinnistaan, terveydestään tai turvallisuudesta, tai huomataan, että perheen lapsen hyvinvointi ja turvallisuus ovat vaarassa, voidaan ilmoitus kunnan sosiaalitoimeen tehdä ilman asiakkaan suostumusta. Haastatteluista kävi ilmi, että asiakasohjauskäytännöissä on kuitenkin ollut hieman epäselvyyksiä, kuten ilmoituksen tekemisessä kunnan sosiaalitoimeen ilman asiakkaan suostumusta.

*Joo, se on avoinna itsellekki, et mitä tehdä, jos asiakas kieltäytyy siitä, vaikkakin näkee ihan selvästi et siinä on jotain. Nii no meidän käsityksen mukaan ei saa tehdä sitä.*

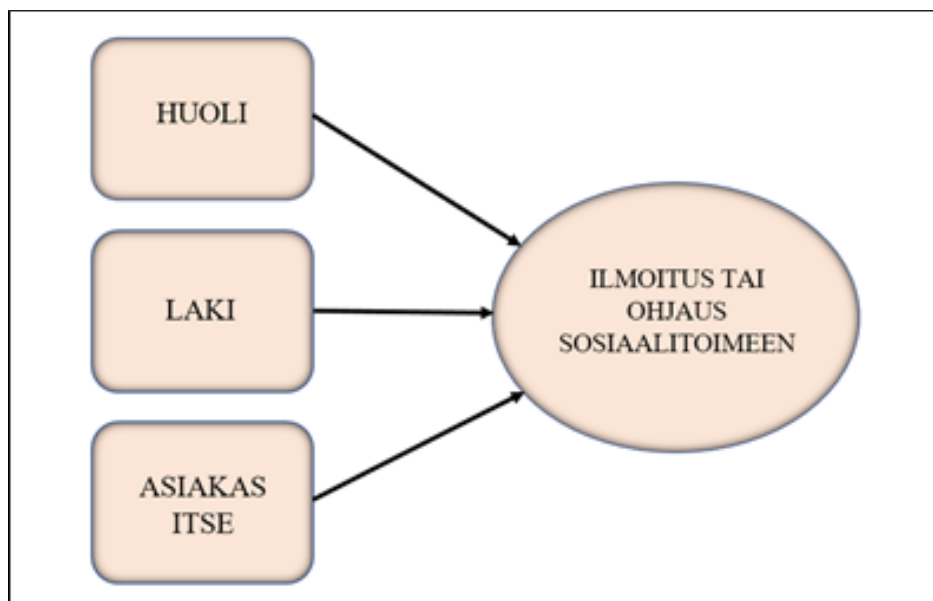
### *Kelan työntekijä 1*

Haastatteluista ilmeni, että perustoimeentulotukea hakevan asiakkaan tarvitsema henkilökohtainen tuki poikkeaa paljon ensisijaisia etuuksia hakevan tarvitsemasta tuesta. Eräs

työntekijä kertoi, että lähes kaikki toimeentulotuen hakijoista tarvitsevat myös sosiaalityön palveluja. Tämä tulee esiin myös Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) julkaisussa, josta ilmeni, että lähes puolella toimeentulotuen hakijoista on myös muita sosiaalisia tarpeita terveyden, asumisen tai elämänlaadun osa-alueella (Blomgren ym. 2016b, 3). Toimeentulotuen hakijoilla on viiden haastateltavan mukaan runsaasti elämänhallintaan ja sosiaalisiin ongelmiin liittyviä haasteita. Ne voivat ilmetä esimerkiksi siten, että saman asiakkaan tilanne ei juurikaan etene alituisista käynneistä huolimatta.

*Meidän asiakaskunta on täysin muuttunut. Meillähän ei ole mitään samaa enää asiakkaissa. Ne asiakkaat on poistunut, jotka ennen kävi jotakin toimittamassa, eihän ne enää tule tänne meille jonottamaan asiakaspalveluun. Siis suurin osa, ei niillä oo tietojenkäsittelytaitoja, ei niil oo tietokoneita, eikä... No nyt on pakko melkein jo olla pankkitunnukset, mutta niitäkin on vielä, joilla ei niitä oo. Et se on niin erilainen asiakaskunta.*

*Kelan työntekijä 3*



KUVIO 1. Perusteet asiakkaan ohjautumiselle sosiaalitoimeen.

Kuviossa 1 on kuvattuna perusteita asiakkaan sosiaalitoimeen ohjautumiselle. Ylimpänä on työntekijälle herännyt huoli asiakkaan ja tämän perheen tilanteesta. Huolta voi herättää esimerkiksi asiakkaan hakemuksessaan kertomat tiedot sekä tiliotteet. Laki velvoittaa tekemään ilmoituksen sosiaalityöhön, mikäli asiakas on ilmeisen sosiaalityön tarpeessa. Asiakasta pyritään aktivoimaan itse hakeutumaan sosiaalitoimeen, sekä toisaalta asiakas voi itse pyytää tietojensa lähettämistä sosiaalityöntekijöille.

Haastateltavat toivat julki ongelmakohtia, jotka liittyvät sosiaalityön tarpeen arviointiin sekä asiakasohjaukseen. Keskeinen ongelma kaikkien haastateltavien mukaan on asiakas-kontaktin lyhyt kesto kohdatessa tai soittaessa. Kun aikaa on vähän, hyvään vuorovaikutukseen tarvittavaa luottamusta asiakkaan ja työntekijän välille ei välttämättä ehdi muodostua. Dialogin jäädessä vähäiseksi asiakas ei välttämättä kerro todellista tilannettaan tai nosta esiin sosiaalityön tarvettaan. Lisäksi asiakas saattaa jättää kertomatta muitakin merkittäviä asioita elämäntilanteestaan. Niissä tilanteissa tarpeen arvioiminen hankaloituu, ja on mahdollista, ettei asiakkaan sosiaalisen tuen tarve nouse esille. Haastateltavien mukaan kokonaiskuvan saaminen vaatisi hyvää keskustelua ja perinpohjaista perehtymistä asiakkaan tilanteeseen. Hänninen ja Poikela (2016, 164), toteavat, että päästäkseen hyvään dialogiin ja kohtaavaan vuorovaikutukseen, tulee työntekijällä olla riittävää osaamista sekä aikaa asiakkaan kohtaamiseen.

Viisi kuudesta haastateltavasta kertoi, että tietojärjestelmään ei tule sosiaalitoimesta mitään kuittausta asiakkaan asian käsittelystä. Mikäli ohjaus kunnan sosiaalitoimeen tehdään, ei voida olla varmoja siitä, onko asiakas todella hakeutunut palvelujen piiriin. Vaikka asiakkaalle varattaisiin aika kunnan sosiaalitoimeen, ei silloinkaan ole täyttä varmuutta siitä, että asiakas on mennyt paikalle. Kelan työntekijät nostivat ongelmaksi myös sen, että heillä ei ole tietoa siitä, miten sosiaalityössä asiakkaiden asiat hoidetaan. Esimerkiksi jos perusosaa alennetaan toistuvasti, ja asiakkaasta tehdään ilmoitus kunnan sosiaalitoimeen, eivät Kelan työntekijät saa informaatiota siitä, mihin asia johtaa sosiaalitoimessa. Kelan työntekijät eivät tienneet, reagoidaanko sosiaalitoimessa perusosan toistuvaan alentamiseen millään tavoin.

*Nii siis sehän voi olla kuukaudesta toiseen, et me vaan alennetaan [perusosaa] ja tietään, että siis sossuun on mennyt ilmotus siitä, ku alennetaan perusosaa, mut sieltä ei niinku... Ei kuulu eikä näy mitään nii sit sitä aina vähä ihmettelee, et eiks siel oikeesti kukaa reagoi siihen mitenkää.*

*Kelan työntekijä 1*

### **6.3 Kelan ja kunnan sosiaalitoimen välisen yhteistyön käytäntöjä**

Yhteistyötä tehdään Kelan ja kunnan sosiaalitoimen välillä esimerkiksi sähköisen tietojärjestelmän avulla. Kelan työntekijöillä on mahdollisuus lähettää tietoja ja kirjoittaa järjestelmään, mutta sosiaalitoimella on järjestelmään ainoastaan lukuoikeus. Kelan työntekijöiden on mahdollista olla yhteydessä sosiaalitoimeen myös suojatulla sähköpostilla,

kirjepostilla tai puhelimitse. Kaikki haastateltavista nostivat yhteistyön haasteeksi yhteistyön yksisuuntaisuuden. Yksisuuntaisuudella tarkoitetaan ennen kaikkea sitä, ettei tieto liiku reaaliaikaisesti yksiköiden välillä. Sosiaalitoimen mahdollisuus ottaa yhteyttä Kelaan asiakkaan asioissa on osin rajattua, jolloin sujuvan yhteistyön toteutuminen es-  
tyy. Auli Ojuri (1996, 125) mukaan edellytyksenä yhteistyölle on avoin keskustelu. Avoin keskustelu on kuitenkin vaikeaa tietojärjestelmän ollessa yksisuuntainen ja kom-  
munkoinnin tapahtuessa viiveellisesti esimerkiksi sähköpostitse.

Muitakin tapoja yhteydenpitoon ja yhteistyöhön liittyen on kokeiltu sähköpostin ja puhe-  
limitse tapahtuvan yhteydenpidon lisäksi. Yhden jakson ajan vuonna 2017 kaksi sosiaa-  
lityön ammattilaista jalkautui Kelan asiakaspalveluun kerran viikossa. Tarkoituksena oli,  
että sellaiset asiakkaat, joilla oli täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen tai jonkin  
muunlaisen sosiaaliavun tarvetta, voitiin ohjata suoraan sosiaalityön ammattilaisten luo.  
Mielipiteet kokeilusta vaihtelivat. Yhden haastateltavan mukaan oli harmi, että jalkautu-  
mista kokeiltiin ainoastaan asiakaspalvelussa. Toinen haastateltavista kertoi, että kokei-  
lun aikana asiakas pystyttiin tarvittaessa ohjaamaan helposti ja nopeasti suoraan sosiaali-  
työn ammattilaisen neuvottavaksi. Kokeilu oli kuitenkin hänen mukaansa jäänyt liian ly-  
hyeksi. Kolmas oli sitä mieltä, että kynnys asiakkaan ohjaamiselle jalkautuneen sosiaali-  
työn ammattilaiselle oli liian korkea. Hänen mielestään kokeilu oli hyvä, mutta jalkautu-  
minen vaatii kehittämistä. Kahden edellä mainitun haastateltavan mielestä jalkautumisen  
hyöty jäi vaillinaiseksi. Yksi haastateltavista koki jalkautumiskokeilun aikana sosiaali-  
työn ammattilaisten ja Kelan asiakaspalvelun työntekijöiden vastakkainasettelua.

*Siitä tuli sit aika semmosia ahdistavia tilanteita sit niille, joiden takana on  
sosiaalityöntekijä, joka – – tavallaan hyökkää sieltä sitten asiakkaan  
kanssa.*

*Kelan työntekijä 6*

Kelaan jalkautuneiden sosiaalityön ammattilaisten palautteen perusteella he olivat puo-  
lestaan kokeneet itsensä välillä tarpeettomiksi perustoimeentulotuessa ohjeistamisessa.  
Kelaan ei välttämättä tule joka päivä sellaisia asiakkaita, joilla olisi täydentävän toimeen-  
tulotuen tarve, ja tällöin sosiaalityön ammattilaiset olivat toimeettomina. Asiakaspalve-  
lussa sosiaalityön ammattilaisten jalkautuminen ainoastaan kerran viikossa nähtiin liian  
vähäisenä, koska välillä täydentävän toimeentulotuen tarpeessa olevia asiakkaita tuli  
muina päivinä kuin niinä, kun sosiaalityön ammattilainen oli paikalla. Auli Ojuri (1996,

119) painottaa, että olisi äärimmäisen tärkeää, että yhteistyöhön osallistuvilla tahoilla olisi toiminnan tavoitteista ja perustehtävistä yhteneväiset käsitykset. Yhteisen tavoitteen tai perustehtävän määrittäminen ei kuitenkaan hänen mukaansa ole aina helppoa. Työntekijät saattavat tulkita toiminnalleen asetetut tavoitteet eri tavoin, ja se hankaloittaa yhteistyötä.

Jokaisessa haastattelussa nousi esiin, että yhteistyö Kelan ja kunnan sosiaalitoimen kanssa ei ole ollut riittävää. Erään haastateltavan sanoin yhteistyö on jäänyt perustoimeentulotuen siirrossa *"puolitiehen"*. Tiedonkulku sosiaalitoimen ja Kelan välillä nähtiin selkeästi ongelmallisena. Eräs haastateltava kertoi yhteistyön ja tiedonkulun olevan monimutkaiseen suuntaan todella heikkoa ja riittämätöntä. Samankaltaisia tuloksia on noussut esille myös Sosiaalibarometrissä: lähes kolmasosa Kelan toimihenkilöistä oli sitä mieltä, että toimeentulokiyhteistyö sujuu huonosti tai jopa erittäin huonosti (Näätänen ym. 2017, 114). Erään haastateltavan mukaan osa työntekijöistä pitää yhteydenotosta seuraavia lisäkysymyksiä sosiaalitoimen puolelta haastavina, joten yhteydenpitoa saatetaan pitää pelottavana, jolloin sitä vältetään. Haastateltavien mukaan ongelmana on myös se, että sosiaalitoimesta on hankalaa ottaa yhteyttä Kelaan reaaliajassa. He ottavat yhteyttä viranomaislinjan kautta tai sähköpostitse, jolloin on mahdollista, ettei tarvittava tieto siirry asiakkaan kannalta riittävän nopeasti. Haastatteluista ilmeni, että kaikki Kelan työntekijät näkivät tiedonkulun paranemisen yhtenä keskeisempänä tekijänä asiakkaan saaman palvelun paranemisena. Se nähtiin ratkaisuna moniin nyt olemassa oleviin ongelmiin.

Eräänä keskeisenä yhteistyön ongelmana nähtiin ohjauksista saadun palautteen epämääräisyys. Kelan työntekijät ovat saaneet palautetta niin sanotuista turhista asiakasohjauksista sosiaalitoimeen. Tietoa siitä, miksi ohjaus on ollut turha, ei kuitenkaan oltu saatu. Asiaa on näin ollen ollut työntekijöiden mielestä vaikea korjata. Puolet haastateltavista pohti asiakkaan oikeutta hakea täydentävää toimeentulotukea, vaikka pyyntö olisi ylimalkainen eikä mahdollisesti täytä täydentävän toimeentulotuen kriteerejä. He kokivat, ettei heillä ole oikeutta kieltää tätä asiakkailta, koska kyse on kuitenkin toisen yksikön palvelunarvioinnista ja asiakkaan itsemääräämisoikeudesta.

Erään haastateltavan mukaan asiakkaita on lähetetty sosiaalitoimesta takaisin Kelaan, sillä päätös on kyseenalaistettu ja sitä on pidetty vääränä. Asiakkaan palattua Kelaan Kelan työntekijä on katsonut päätöksen olevan kuitenkin oikein. Haastateltavan kokemus on

ollut, että asiakkaat uskovat enemmän sosiaalitoimen työntekijöitä, jolloin Kelan työntekijät ovat heikommassa asemassa. Haastateltava pitää tätä asetelmaa erikoisena, sillä hänen mielestään Kelalla ja kuntien sosiaalitoimella on kuitenkin yhteinen tavoite. Auli Ojurin (1996, 118) mukaan pystyäkseen työskentelemään yhdessä eri ammattiryhmiin kuuluvilla asiantuntijoilla täytyisi olla jonkinlainen yhteisymmärrys tai sopimus yhteisistä perusoletuksista ja arvoista. Yhteisten perusoletusten puuttuessa eri ammattiryhmät voivat ymmärtää ja havainnoida tietyt perusasiat eri tavoin. Tämä voi puolestaan aiheuttaa vuorovaikutuksellisia ja viestinnällisiä ongelmia. Lybec & Walldén (2011, 26–27) peräänkuuluttavat rohkeutta kyseenalaistaa oma totuttu työtapo sekä toisen osapuolen ammattiosaamisen kunnioittamista, jotta yhteistyö voisi sujua hyvin.

#### **6.4 Haastatteluissa esiin tulleita kehittämisehdotuksia**

Kolmen Kelan työntekijän mielestä vastavuoroinen tietojärjestelmä sujuvoittaisi yhteistyötä merkittävästi. He kokivat tärkeänä sen, että asiakasta koskevat sosiaalitoimen tiedot olisivat käytettävissä reaaliajassa, jolloin päällekkäinen työmäärä vähenisi. Tietojärjestelmän tulisi olla yhtenäinen, ja sen tulisi mahdollistaa tiedonvälitys molempiin suuntiin. Lisäksi tietojärjestelmään voisi osan mielestä lisätä toiminnon, johon olisi mahdollisuus kirjata asiakasta koskevat akuutit asiat, kuten esimerkiksi perustulon alennusta koskevat tiedot, jolloin asiakkaan asioita käsittelevä henkilö voisi heti havaita mahdolliset muutokset ja tarpeet asiakkaan elämässä.

Samankaltaisena toiveena oli, että sähköisessä järjestelmässä olisi enemmän tietoa asiakkaasta yhdessä paikassa. Kela on alkanut kehittää tämän suuntaista palvelua, ja kunnille on ollut tarjolla uusi tietojärjestelmien rajapinta vuoden 2017 lopussa. Tämä on toteutettu WS-rajapintana ja siitä käytetään nimitystä Kuntaviestipalvelu. (Kela 2017i.) Rajapinta on mahdollista yhdistää kuntien omaan järjestelmään, jolloin sen kautta ilmoitusten jakaminen helpottuisi. Organisaatioiden välinen rajapinta mahdollistaisi eri järjestelmien yhdessä toimimisen ilman, että Kelan ja sosiaalitoimen pitäisi ottaa käyttöön samat tietojärjestelmät. Tällöin puhutaan integraatiosta, jonka tarkoituksena on yhdistää yrityksessä olevia tietokantoja. (Kela 2017j.) Vastavuoroisen tietojärjestelmän kehittäminen on tärkeää myös sosiaalineuvos Eveliina Pöyhösen mukaan, jolloin etenkin etuuskäsittelytyön kannalta oleelliset asiakastiedot siirtyisivät helposti työntekijöille luettavaksi (Hytönen 2018).

Viisi haastateltavista toivat esiin sen, että työn kehittämisen kannalta olisi tärkeää saada ilmoitus siitä, että asiakkaan asia on sosiaalitoimessa käsittelyssä. Tällä hetkellä Kelan työntekijät eivät tiedä, miten asiakkaan tapaus otetaan käsittelyyn sosiaalitoimessa, vai otetaanko sitä käsittelyyn ollenkaan. Epävarmuuden tunne ohjaustilanteessa lisääntyi, jos työntekijällä ei ollut selkeää kuvaa sosiaalitoimen käytännön työstä.

*Et onks tää ollu nyt niinku tosi hyvä, et oot tehny tän [ilmoituksen sosiaalitoimeen] vai, et tavallaan... Ku sä et saa tavallaan missään vaiheessa sitä – – vastausta, et mitä on tapahtunut. Koska ois niinku kiva kuulla, että onks asia lähteny eteneen.*

*Kelan työntekijä 4*

Ilmoituksen lisäksi toivottiin suoraa palautetta siitä, mikä asiakasohjauksessa on onnistunut tai milloin asiakas on ohjautunut sosiaalitoimeen väärin perustein. Usein palautteena on tullut vain tieto siitä, että asiakkaita on ohjautunut väärin, mutta tarkennusta siitä, mikä on ollut kyseinen väärä peruste, ei kuitenkaan ole työntekijöitä tavoittanut. Tämä ei mahdollista työssä kehittymistä ja sitä kautta asiakkaan palvelun laadun parantamista.

Viisi kuudesta haastateltavista piti suoraa chat-yhteyttä sosiaalitoimen kanssa hyvänä vaihtoehtona, jotta esimerkiksi Skypen avulla voitaisiin konsultoida reaaliaikaisesti sosiaalityön ammattilaista. Etuusohjeessa kuitenkin lukee jo, että: "Tarvittaessa otetaan yhteyttä kuntaan esim. puhelinta tai skypeä käyttäen" (Toimeentulotuki 2018, 59). Tämä ohjeistus ei kuitenkaan tavoita kaikkia työntekijöitä, ja käytännön toteutuksessa on kehitettävää. Toimiakseen sen tulisi olla selkeästi ohjeistettu ja kaikkien saatavilla, niin että työntekijät tietäisivät, mitä kanavaa käyttäen apua voi saada haastavissa tilanteissa reaaliajassa.

Haastateltavista kaikki toivoivat yhteydenpidon lisäämistä sosiaalitoimeen. Yhteydenpitoa voisi lisätä useammallekin eri taholle. Yhteydenpito asiakkaaseen ja sosiaalitoimeen nähtiin hyvänä ratkaisuna esimerkiksi puhelimitse. Haastateltavat toivat esille, että suora yhteys asiakkaaseen selventää usein tilannetta ja auttaa päätöksen teossa. Lisäksi asiakkaalle voi puhelinkeskustelun aikana kertoa päätöksen sisällöstä selkeästi, mikä vähentää tarvetta käyttää asiakaspalvelun palveluita. Tällöin mahdollistetaan se, että asiakas tulee kuulluksi ja ymmärtää päätöksen sisällön. Haastateltavat toivoivat, että myös sosiaalitoimesta pystyttäisiin olemaan helpommin yhteydessä Kelaan.



Viisi haastateltavaa kuudesta näki sosiaalitoimen työnkuvaan tutustumisen tarpeellisenä. Heidän mielestään olisi mielekästä tietää, miten ja milloin Kelasta lähetettyyn sosiaalityön tarpeen ilmoitukseen reagoidaan, mihin sosiaalitoimessa pystytään puuttumaan ja millä perusteella täydentävää toimeentulotukea myönnetään. Se helpottaisi asiakkaan ohjaamista ja auttaisi tiedottamaan asiakkaalle, mitä sen jälkeen tapahtuu, kun asiakas ohjataan sosiaalitoimeen. Toisen toimenkuvan tunteminen helpottaa myös yhteistyötä. Se lisää työn sujuvuutta, sekä arvostusta toisen työtä kohtaan. (Hytönen 2012, 67.)

*Kehitys vielä sais mennä jotenkin siihen suuntaan, että niinkun ymmärrettäis molemmista suunnista [Kelasta ja sosiaalitoimesta] sitä kokonaisuutta ja sitä, että se asiakas nyt on siinä ytimessä. Ja ymmärrettäis se, että mikä osuus on toisen vastuulla ja mikä toisen, että asiakasta ei missään nimessä pallotelletas enää. – – Sitä on ikävä kyllä nähny tässä tapahtuvan ja se pitäis saada pois, et yhteistyöllä ja yhteisymmärryksellä uskon, et siitäki päästään kyllä eroon.*

*Kelan työntekijä 2*

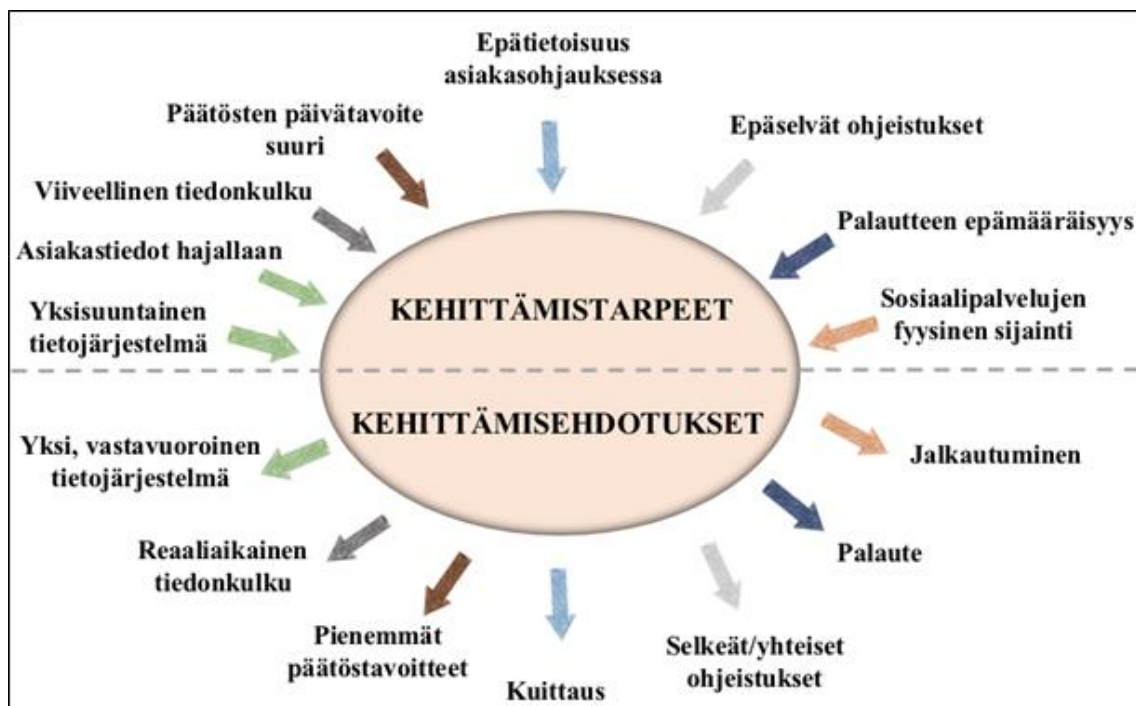
Sosiaalityön ammattilainen voisi olla joidenkin ehdotusten mukaan Kelassa tavoitettavissa ja asiakkaiden käytössä suunnitellusti useammin kuin yhtenä päivänä viikossa. Vastaavasti myös Kelan työntekijän työskentely sosiaalitoimessa helpottaisi asiakkaan palveluketjun eheyttämistä. Neljä haastateltavista koki, että palvelun laatu paranisi myös, jos sosiaalipalvelujen neuvonta sijaitsisi fyysisesti lähempänä Kelaa. Tämä helpottaisi niin asiakkaita kuin Kelan työntekijöitäkin. Asiakasohjaaminen nopeutuisi, mikäli asiakas pystyttäisiin ohjaamaan suoraan esimerkiksi viereiseen rakennukseen hakemaan etuutta, johon asiakas on oikeutettu, mutta mitä Kelalta ei saa. Tämä nähtiin hyvänä vaihtoehtona, jos sosiaalityön ammattilaisella ei olisi omaa toimipistettä. Tämä mahdollistaisi nykyistä tilannetta verraten paremmin siirron yhden keskeisimmän tavoitteen, "yhden luukun periaatteen", toteutumisen. Myös Lappeenrannassa toteutetussa kokeilussa 1990-luvulla Kelan ja sosiaalitoimen yhteinen piste sekä nopeutti että helpotti asiointia (Kangas, Niemelä & Varjonen 2011, 147–149).

Päivittäisten päätösten lukumäärä vaihteli riippuen siitä, missä käsittelyjonossa työntekijä oli työssä. Normaalilla päätöksentekojonolla keskimääräisesti tehtiin 13 päätöstä työvuoron aikana. Tähän oli kuitenkin vaikea päästä toimeentulotukiasiakkaiden kohdalla ja tavoitteita laskettiin kuluneen vuoden aikana. Haastateltavien mukaan 6–7 päätöstä työpäivän aikana olisi realistinen, jolloin hakemuksiin ehdittiin paremmin paneutua. Mitä enemmän aikaa yhden asiakkaan tapaukseen olisi perehtyä, sitä varmemmin hänet esimerkiksi pystyttäisiin ohjaamaan sosiaalitoimeen oikein perustein.

Haastatteluista ilmeni ajatus yhtenäisestä ohjeistuksesta ja yhtenäisistä käytännöistä Kelan ja sosiaalitoimen kanssa. Kuten aiemmissa kappaleissa mainittiin, on hyvän monialaisen yhteistyön edellytyksenä yhteistyökumppaneiden samankaltainen ymmärrys toiminnan tavoitteista (Ojuri 1996, 113). Yhteisten tavoitteiden selkeytyminen voisi auttaa yhtenäisten käytäntöjen ja ohjeistuksien luomisessa. Sosiaali- ja terveysalalla on monenlaisia ongelmia, joten alan ammattilaiset ovat ratkaisua etsiessään riippuvaisempia toisistaan. Työn päällekkäisyys ja ristiriitoja sisältävä työskentely aiheuttaa usein sekaannusta ja tehottomuutta. (Isoherranen 2012, 30.) Yhtenevät ohjeet ja toimintatavat lisääisivät näin ollen myös työn tehokkuutta.

Sosiaalityön tarpeen arviointiin ja hankalien asioiden puheeksi ottamiseen toivottiin lisää koulutusta. Koska perustoimeentulotuen käytäntöä koskevat asiat ovat hallussa, nähtiin nyt olevan oikea aika edellä mainittuihin koulutuksiin. Koulutus lisäisi työntekijöiden itsevarmuutta ottaa yhteyttä niin asiakkaisiin kuin kunnan sosiaalitoimeenkin. Siten se parantaisi myös asiakkaiden tilannetta: sosiaalityötä tarvitsevat henkilöt ohjautuisivat varmemmin sosiaalitoimeen tarvitsemiensa palveluiden piiriin. Suora kontakti asiakkaaseen joko tekstiviestillä tai puhelimitse nähtiin myös tärkeänä. Suoran kontaktin avulla asiakkaalle voitaisiin selventää päätöksen kriteerejä paremmin, ja samalla työntekijä pystyisi arvioimaan tuen tarvetta paremmin kuin mitä kirjeitse pystytään tekemään.

Eräs haastateltavista totesi, ettei ratkaisu olemassa oleviin haasteisiin ole sosiaalityön suoranainen siirto Kelaan. Sosiaalitoimessa on vahva sosiaalialan ammattitaito ja Kelassa vastaavasti toisenlaista ammattiosaamista. Hänen mielestään ei olisi mielekästä alkaa kouluttaa Kelan työntekijöitä sosiaalityön ammattilaisiksi. Sosiaalialan koulutuksen lisäämisen sijaan tärkeää olisi hyödyntää jo olemassa olevaa ammattitaitoa niin sosiaalitoimessa kuin Kelassakin. Tällöin käytettäisiin optimaalisesti kunkin yksikön osaamista, minkä suora vaikutus näkyisi asiakkaan asioinnin helpottumisena, ja Kela-siirron tavoitteiden mukainen niin kutsuttu "yhden luukun periaate" toteutuisi paremmin.



KUVIO 2. Kehittämistarpeet ja kehittämis ehdotukset

Kuviossa 2. on kuvattu haastattelujen pohjalta ilmi tulleet kehittämistarpeita sekä -ehdotuksia. Yhteistyötä ja asiakasohjausta haastaa tietojärjestelmän yksisuuntaisuus ja asiakastietojen hajanaisuus. Ratkaisuksi tälle olisi yksi vastavuoroinen tietojärjestelmä, johon sekä Kelan että sosiaalitoimen työntekijät pystyisivät tekemään kirjauksia. Samassa järjestelmässä Kelan ja sosiaalitoimen työntekijät voisivat olla reaaliaikaisesti toisissaan yhteydessä koskien toimeentulotukea. Järjestelmään toivottiin myös mahdollisuutta kirjoittaa nähtäville lisätietoja asiakkaasta.

Kuviossa esitetään, että tarkoituksenmukainen asiakasohjaus toteutuisi nykyistä paremmin, mikäli Kelan työntekijöillä olisi aikaa paneutua asiakkaan elämäntilanteeseen kokonaisvaltaisesti. Pienemmät päivätavoitteet päätöksissä ja pidemmät asiakaskontaktit edistäisivät tätä tavoitetta. Yhteydenpitoa olisi tärkeä lisätä niin asiakkaaseen kuin sosiaalitoimeenkin. Asiakasohjausta helpottaisi myös kuittauksen saaminen sosiaalitoimesta, kun asiakkaan asia on otettu käsittelyyn. Näin toimittaessa Kelan työntekijöiden epätietoisuus asiakastilanteita koskien vähenisi.

Kuviosta ilmenee lisäksi, että lisäkoulutus sosiaalityön tarpeen arviointiin oli myös toivottua. Selkeät ja sosiaalitoimen kanssa yhtenevät ohjeistukset parantaisivat myös asiakasohjauksen ja yhteistyön laatua. Palaute sosiaalitoimesta asiakasohjauksiin liittyen

edistäisi Kelan työntekijöiden valmiuksia ohjata asiakkaita tulevaisuudessa oikein. Organisaatiot ovat nykyisellään varsin kaukana toisistaan, ja se hankaloittaa osaltaan asiakkaan asioimista niiden välillä. Niin sosiaalitoimen työntekijöiden jalkautuminen Kelaan kuin Kelan työntekijöiden jalkautuminen sosiaalitoimeen voisi helpottaa asiakkaiden asioiden etenemistä, sillä avun saanti nopeutuisi. Kelan työntekijöitä helpottaisi sosiaalitoimen työnkuvaan tutustuminen, jotta yhteistyökumppanin käytännöt tulisivat tutuiksi.

## 7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Tässä kappaleessa käsitellään ensin tutkimustuloksiin perustuvia johtopäätöksiä. Sen jälkeen esitellään opinnäytetyön prosessia ja pohditaan työn luotettavuutta. Kolmas alaluku sisältää opinnäytetyön prosessin aikana herännyttä pohdintaa niin itse työstä kuin perustoimeentulotuen siirron yhteiskunnallisista vaikutuksista ja merkityksestä. Luvun lopuksi nostetaan esiin opinnäytetyön aiheeseen liittyviä jatkotutkimusaiheita.

### 7.1 Johtopäätökset

Opinnäytetyön tavoitteena oli tuoda näkyväksi Kelan työntekijöiden kokemuksia asiakasohjauksesta, siihen liittyvistä käytännöistä, organisaatioiden välisestä yhteistyöstä, sekä edellisiin aiheisiin liittyvistä kehittämis ehdotuksista. Tutkimuskysymykset ovat olleet seuraavat: "Millaisia sovittuja käytäntöjä ja toimintamalleja asiakasohjaukseen ja yhteistyöhön on olemassa?", "Millä perusteella ja kuka ohjaa sosiaalityön tarpeessa olevan asiakkaan Tampereen kaupungin sosiaalitoimeen? ja "Miten yhteistyötä, asiakasohjausta ja toimintamalleja voisi kehittää?".

Kelalla on tulosten perusteella hoidettavanaan täysin aiemmista etuuksista poikkeava etuus. Toimeentulotukea on ennen käytetty keskeisenä sosiaalityön välineenä, mutta nykyään toimeentulotukiasiakkaat eivät ole automaattisesti sosiaalitoimen asiakkaita (Etelä-Pohjanmaa 2018, 3). Kuitenkin suurehkolla osalla toimeentulotukiasiakkaista arvioidaan olevan sosiaalityön tarve (Blomgren ym. 2016b, 3). Asiakaskunta on siis muuttunut huomattavasti, ja onkin syytä kiinnittää huomiota siihen, etteivät sosiaalityön tarpeessa olevat henkilöt jää paitsi tarvitsemastaan avusta.

Kela on ollut aktiivinen verkossa tapahtuvan palvelun kehittäjänä (Kela 2015). Myös toimeentulotuen kohdalla tavoitteena on sähköisen palvelukanavan käytön vakinaistuminen toimeentulotukea hakevilla asiakkailla. Kuitenkin tuloksista nousi esille, että hakemusten tekeminen verkossa tuottaa valtaosalle toimeentulotukea hakeville vaikeuksia. Osalla ongelma on konkreettinen: kaikilla ei ole verkkopankkitunnuksia, joita vaaditaan palveluun sisäänkirjautumiseen. Asiakkaalla ei myöskään ole välttämättä minkäänlaista

kokemusta tietokoneiden käytöstä. Näihin asioihin Kela on pyrkinyt vastaamaan tarjoamalla asiakaspalveluneuvontaa aulatiloiissa sekä ajanvarauksella saatavaa pidempikestoista asiakaspalvelua. Apua tarvitsevien asiakkaiden määrä on kuitenkin tulosten mukaan suuri, joten olisi tärkeää huolehtia siitä, että aika ja resurssit varmasti riittävät kaikkien asiakkaiden tuen tarpeen arviointiin ja siihen vastaamiseen.

Kelassa asiakkaan sosiaalipalveluihin ohjaa joko hänet kohdannut työntekijä tai hänen asioitaan käsittelevä työntekijä. Tuloksista selvisi, että asiakkaan asioita voi hoitaa tilanteesta riippuen useita eri työntekijöitä, jolloin asiakkaan saamassa palvelussa voi ilmentyä katkoksia. Tällöin on mahdollista, ettei asiakkaan kokonaistilannetta saada hahmotettua eikä asiakas tarpeistaan huolimatta ohjaudu sosiaalisen tuen piiriin. Jotta asiakkaan tilanne ymmärrettäisiin mahdollisimman hyvin, olisi keskeistä minimoida katkokset, joita ilmenee useamman työntekijän käsitellessä yhden asiakkaan tilannetta. Jotta tämä toteutuisi, on yhteistyötä lisättävä kaikkien asiakkaan kanssa työskentelevien tahojen kanssa.

Kelan ja kuntien sosiaalitoimen välinen monialainen yhteistyö on lain mukainen velvollisuus ja yksi Kela-siirron tavoitteista. Ilman vuoropuhelua, palautetta tai yhteistyökumppanin työnkuvan tietämystä on vaikea toteuttaa toimivaa ja sujuvaa yhteistyötä. Tuloksista ilmeni, ettei yhteistyö ja tiedonkulku Kelan ja sosiaalitoimen välillä ole ollut riittävää. Hyvin toteutettu yhteistyö organisaatioiden välillä parantaisi myös asiakkaiden asemaa vähentämällä kahdessa eri paikassa jatkuvasti – ja mahdollisesti turhaan – asiointia. Koulutusten lisäksi yhteistyön ja vastavuoroisen tiedonkulun kehittäminen nousikin tulosten pohjalta tärkeimmiksi kehittämisen kohteiksi.

Kelan työntekijöiden kokemuspohja ja koulutukset sosiaalityön tarpeen tunnistamiseksi eivät olleet aina riittäviä arvioimaan sosiaalityön tarvetta. Jotta sosiaalityön tarve nähtäisiin ja asiakas ohjattaisiin oikein perustein sosiaalitoimeen, pitäisi työntekijän pystyä paneutumaan asiakkaan tilanteeseen syvällisemmin kuin nyt on mahdollista sen lisäksi, että tietämys ja koulutus olisivat ajantasaisia. Tämän mahdollistaisivat koulutuksen lisäksi pidempikestoiset asiakaskontaktit ja pienemmät päivätavoitteet toimeentulotukipäätösten määrässä.

## 7.2 Opinnäytetyön prosessi ja luotettavuus

Tätä opinnäytetyötä alettiin tehdä toukokuussa 2017. Työskentely alkoi toimeentulotuen perehtymisellä. Syksyn 2017 aikana saatiin tutkimusluvut Kelan asiakaspalvelun sekä etuuskäsittelyn yksiköiltä, jonka jälkeen tutkimuskysymyksiä ja haastattelurunkoja ryhdyttiin työstämään (liite 2, liite 3). Kuuden teemahaastattelun jälkeen saatu aineisto litteroitiin ja sitä ryhdyttiin analysoimaan sisällönanalyysin avulla.

Opinnäytetyön prosessi kesti kokonaisuudessaan noin 10 kuukautta. Se on ollut neljälle sosionomiopiskelijalle oppimisprosessi, joka on avannut ymmärrystä muun muassa toimeentulotuesta ja Kelasta, sekä perustoimeentulotuen siirron yhteiskunnallisesta merkityksestä. Lisäksi kriittisyys tutkimustuloksia kohtaan on lisääntynyt. Eettisyys ja luotettavuuden arviointi ovat olleet työn ohjaavia tekijöitä prosessin jokaisessa vaiheessa. Opinnäytetöissä ja tutkimuksissa pyritään välttämään virheiden syntymistä, mutta tulosten luotettavuus ja pätevyys voivat silti vaihdella. Tämän vuoksi kaikissa tutkimuksissa tulee arvioida niiden luotettavuutta. Mitä toistettavampia tulokset ovat, sen luotettavampi tutkimus on. (Hirsjärvi ym. 2014, 231.) Tässä työssä saatuja tuloksia on verrattu muihin tutkimuksiin, esimerkiksi vuoden 2017 Sosiaalibarometriin, jonka kanssa tämän opinnäytetyön tulokset olivat yhteneväisiä.

Tämän opinnäytetyön tavoitteena on ollut nostaa Kelan työntekijöiden kokemuksia esiin yhteistyöstä ja asiakasohjauksesta Tampereen kaupungin sosiaalitoimen välillä. Koska haastatteluun osallistui kolme työntekijää kahdesta eri yksiköstä, etuuskäsittelyn ja asiakaspalvelun puolelta, on tässä työssä pidetty jokaisen haastateltavan kokemuksia merkityksellisinä. Siksi tulososiossa on nostettu esiin sellaisiakin kokemuksia, joita vain yksi haastateltava on ilmaissut. Lisäksi eräässä haastattelussa nousi esiin, että on vaikea eritellä yhteistyötä ainoastaan Tampereen kaupungin sosiaalitoimen kanssa. Tampere kuuluu Kelan keskisen vakuutuspiirin alueelle, johon kuuluvat myös Etelä-Pirkanmaa, Etelä-Pohjanmaa ja Kanta-Häme (Kela, 1). Kela ohjaa asiakkaan hänen oman asuinkuntansa sosiaalitoimen asiakkaaksi. Siksi ei voida täysin luotettavasti sanoa, että tämän opinnäytetyön tulokset koskisivat ainoastaan Kelan ja Tampereen kaupungin sosiaalitoimen välistä yhteistyötä ja asiakasohjausta.

### 7.3 Pohdinta

Tässä opinnäytetyössä paneuduttiin sosiaalialan lähihistorian suurimpaan muutokseen. Perustoimeentulotuen siirto Kelaan on kerännyt huomiota niin mediassa kuin yleisissäkin keskusteluissa. Kela-siirron tavoitteena oli muun muassa palvelujen helppo saatavuus ja niin sanottu yhden luukun periaate. Tavoitteena oli myös esimerkiksi yhdenvertaista etuus eri kuntien kesken. Tässä opinnäytetyössä erityinen huomio kiinnitettiin Kela-siirrolle asetettuihin tavoitteisiin, jotka koskivat yhteistyötä ja hyvää tiedonkulkua Kelan ja kuntien välillä.

Kenellekään perustoimeentulotuen siirtoa tai siihen liittyvää mediaviestintää seuranneelle ei liene tulleen suurena yllätyksenä tämän opinnäytetyön haastatteluissa ilmenneet haastekohdat. Muun muassa yhteistyössä, tiedonkulussa ja sosiaalisen tarpeen tunnistamisessa on paljon kehitettävää. Opinnäytetyön tulokset olivat hyvin samansuuntaiset muiden samaa aihetta sivunneiden tutkimusten ja selvitysten tuloksien kanssa. Toimeentulotuen siirron aikana Kelan toiminta sekä Kelan työntekijät ovat saaneet valtavasti kritiikkiä muun muassa mediassa. Tämä opinnäytetyö nostaa hyvin esille yksittäisten työntekijöiden kokemuksen aiheesta. Kelan työntekijät olivat huolissaan asiakkaan kokemuksesta ja siitä, etteivät he välttämättä saaneet ohjattua heitä riittävästi oikean palvelun piiriin. Halua toimia asiakaslähtöisemmin on siis ollut, mutta rakenteet eivät ole aina antaneet siihen mahdollisuuksia.

Perustoimeentulotuen siirto Kelaan on saanut aikaan sen, että hakijoiden kynnys hakea tukea on madaltunut. Tukeutuminen sosiaaliturvaan on usein koettu Suomessa heikkouden merkinä. Se on jopa estänyt tuen hakemista. Nyt toimeentulotuki on Kelasta haettava etuus muiden joukossa, mikä mahdollistaa laajemman joukon pääsyn tuen piiriin. Myös etuutta varten toimitettavien liitteiden määrä on vähentynyt, koska Kela on maksajana myös muissa toimeentuloon liittyvissä etuuksissa, kuten työttömyysturvassa ja asumistuessa. Tämä helpottaa myös osaltaan yksilötasolla asiakasta, ja ylimääräinen asiakirjojen toimittaminen vähenee.

Toimeentulotuen siirto toi mukanaan kuitenkin ongelmia, joihin Kela ei osannut varautua riittävän hyvin. Vaikka kuntien kanssa tehtiin valmisteluita, ei heiltä saatua tietotaitoa ja kokemusta osattu hyödyntää riittävästi. Etuus itsessään on selkeä ja perustuu laskelmaan,



mutta etuutta tarvitseva asiakaskunta toi mukanaan uusia piirteitä Kelassa tehtävään työhön. Toimeentulotuen mukana tuli tarve kyetä arvioimaan myös asiakkaan sosiaalisen tuen tarvetta pelkän laskennallisen toiminnan lisäksi.

Aineistoa analysoitaessa keskustelun aiheeksi nousi toistuvasti toimeentulotuen hakijan oman vastuun korostuminen. Mitä kansalaisen oma vastuu tarkoittaa, ja mitä se tarkoittaa toimeentulotuen Kela-siirron yhteydessä? Raija Julkunen (2006, 156) pohtii julkisen vastuun rajoittamisen politiikkaa. Moni taho tavoittelee tai pitää välttämättömänä valtion sosiaalipoliittisen roolin kaventamista. Julkusen mielestä se ei kaiketi voi tarkoittaa muuta kuin julkisen hyvinvointivastuun rajoittamista. Toimeentuloturvan leikkaaminen tai palvelun tason tai saatavuuden lasku merkitsee hyvinvointivastuun kaventamista. Vastuun siirto kansalaisille itselleen tai valtion roolin rajoittaminen voivat olla seurausta esimerkiksi Julkusen sanoin hiipivästä rapautumisesta tai tietoisista yhteiskuntapoliittisista päätöksistä.

Julkista vastuuta korostavat etuuden ehtojen määrittelyssä universaalisuusperiaate, etuuden vastikkeettomuus sekä sen takaaminen subjektiivisena oikeutena. Etuuden antamisen harkinnanvaraisuus, sen myöntämiseen liittyvä tarvearviointi ja vastikkeellisuus osoittavat puolestaan yksilön vastuuta. Lakisääteiset ja empiiriset kehityssuunnat, kuten vastikkeellisuuden ja tarveharkinnan roolin kasvu, ovat tarkoittaneet oman vastuun vähitellen tapahtunutta korostumista. (Julkunen 2006, 158–159.) Liekö Kela-siirrosta tavoiteltu yksilön vastuun lisäämistä ja samalla hyvinvointivastuun kaventamista? Kuka huolehtii silloin, jos yksilö ei siihen itse kykene? Moni toimeentulotuen saajista tarvitsee taloudellisten asioiden lisäksi tukea muillakin elämän osa-alueilla. Pääsääntöisesti yhteiskunnan heikoimmassa asemassa olevilla henkilöillä on monialaisen avun tarve. He eivät välttämättä osaa tai kykene olemaan itsenäisiä ja vastuullisia omaa elämäänsä koskevissa asioissa.

Toimeentulotuki on viimesijainen etuus, joten se koskettaa suurimmilta osin valtakunnan huono-osaisinta väestöä. Juho Saari (2015, 256) on tuonut tämän esille teoksessaan *Huono-osaiset – Elämän edellytykset yhteiskunnan pohjalla*. Hän pohtii siinä tulevaisuudennäkymiä, jotka ovat ajankohtaisia koskien juuri huono-osaisten väestöryhmää. Eräs esille nostettu asia on kognitiivisten kykyjen ja palveluiden kohtaamattomuus, mikä näkyy selkeästi juuri toimeentulotuen siirron vaikutuksissa. Kuten haastatteluista ilmeni,

useilla toimeentulotukea hakevilla ei ole kykyä tai taitoa käyttää esimerkiksi tietotekniikkaa omien asioiden hoitamiseksi. Lisäksi haasteita on lomakkeiden hahmottamisessa ja täyttämässä sekä kirjallisten päätösten ymmärtämisessä. Kuitenkin Kela pyrkii järjestelmällisesti pääsemään siihen tilanteeseen, jossa etuuksien hakeminen tapahtuu ennen kaikkea verkon välityksellä. On syytä pohtia, onko tämä realistinen tai edes tavoiteltava kehityssuunta.

Saari (2015, 256–257) korostaa, että kaikki huono-osaiset henkilöt eivät pysty eri syistä hyödyntämään heille tarjottuja palveluita. Hän miettii, onko mahdollinen syy siinä, että ihmisten kyky käsitellä informaatiota on heikko vai onko palveluiden organisointitavassa ongelmaa. Kelan, kuten muidenkin organisaatioiden, on huomioitava nämä niin sanotut väliinputajat palveluita kehittäessään. Henkilö ei voi jäädä ilman hänelle kuuluvia etuuksia vain, koska hän ei osaa täyttää hakemuksia oikein. Tällaisissa tapauksissa on hakijalle tarjottava konkreettista apua. Toimeentulotuen siirto kunnilta Kelan hoidettavaksi on ollut suuri muutos. Silti toimeentulotuen maksatus ei ole romahtanut, ja suurin osa hakijoista saa sen tililleen vaivattomasti. Ei pidä kuitenkaan unohtaa niitä henkilöitä, joilla ei ole valmiuksia tai mahdollisuuksia hakea etuutta yhtä helposti. Siksi eettinen pohdinta ja sosiaalityön tarpeessa olevan ihmisen tavoittaminen on tärkeää sekä jatkuvan tutkimisen ja kehittämisen aihe.

Toimeentulotuen siirto on nostanut monialaisen yhteistyön valtakunnalliseksi kehittämis-kohteeksi. Kuten siirrosta opimme, jäykkien organisaatioiden monialainen yhteistyö on haastavaa. Siihen tarvitaan toimivien ja joustavien yhteistyön rakenteiden lisäksi myös osaamista, tahtoa ja asennetta. Tulevaa mahdollista sote-uudistusta ajatellen yhteistyömallien kehittäminen on välttämätöntä. Toivomme, että tästä siirrosta on opittu paljon myös sote-uudistusta suunniteltaessa ja kehiteltäessä.

## **7.4 Jatkotutkimusaiheita**

Tämän opinnäytetyön aihe on erittäin ajankohtainen. Monialaista yhteistyötä tutkitaan tällä hetkellä paljon, ja sitä tulee tutkia edelleen. Olisi olennaista tutkia ja kehittää parempia yhteistyön keinoja kuntien sosiaalitoimien ja Kelan välille, jotta asiakkaan asema parani onnistuneiden asiakasohjausten ja nopeutuneen käsittelyn myötä. Lisäksi voitaisiin pohtia, millä tavoin ”yhden luukun periaate” saataisiin toteutettua entistä paremmin.

Perustoimeentulotuen siirron vaikutuksia tulisi tarkastella myös asiakkaan näkökulmasta. Ovatko asiakkaat saaneet tarvitsemaansa tukea ja ohjausta? Miten asiakasohjaus heidän mielestään on onnistunut siirron jälkeen? Toimeentulotuen siirron yhteiskunnallista merkitystä olisi myös mielekästä tutkia: esimerkiksi sitä, miksi Suomen kansalaisen tarvitsee pitkäaikaisesti turvautua toimeentulotukeen.

Nykyään erilaiset tietojärjestelmät tukevat ja tehostavat työntekoa. Tietojärjestelmien kohdalla tulisi tutkia sitä, miten niitä kehittää mahdollisimman eettiseen ja asiakaslähtöiseen suuntaan. Sitä tulisi tutkia myös siitä näkökulmasta, miten tietojärjestelmien käyttö vaikuttaa työn tehokkuuteen, yhteistyön laatuun ja ajankäytön joustavuuteen. Erityisesti perustoimeentulotuen siirron kaltaisissa sosiaalityöhön liittyvissä suurissa muutoksissa täytyisi ottaa huomioon tulevaisuudessakin se, että asiakas tulee kohdatuksi. Kohtaamisen laatua ja sen vaikutuksia tulisi tutkia sosiaalipalveluiden kehittämisen yhteydessä.

Myös työntekijöiden kokemus oman osaamisen riittämisestä, ennen kaikkea asiakastyössä, voisi tuottaa tietoa, jonka avulla voitaisiin kehittää työntekijöiden koulutusta. Tutkimuksesta saaduilla tuloksilla voitaisiin määritellä jo olemassa olevan koulutuksen riittävyttä ja mahdollista kehittämisen tarvetta. Yksittäisen työntekijän osaaminen ja ammattitaito tulee jatkossakin olemaan keskiössä, vaikka palveluita digitalisoitaisiinkin, sillä verkkopalvelut eivät tavoita kaikkia etuuksia hakevia asiakkaita.

## LÄHTEET

- Ala-Nikkola, M. & Valokivi, S. 1997. Yksilökohtainen palveluohjaus käytäntönä. Loppuraportti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää ja yksilökohtaista palveluohjausta (case management) koskeneesta tutkimuksesta Hämeenkyrössä ja Tampereella. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Blomgren, S., Karjalainen, J., Karjalainen, P. & Kivipelto, M. 2016a. Kuntien valmistautuminen perustoimeentulotuen Kelasiirtoon – THL:n kysely- ja haastattelututkimuksen tuloksia. Tutkimuksesta tiiviisti 33/2016. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Blomgren, S., Karjalainen, J., Karjalainen, P., Kivipelto, M., Saikkonen, P. & Saikku, P. 2016b. Perustoimeentulotuki siirtyy Kelaan – miten asiakas saa sosiaalityön palvelut? Päätöksen tueksi 1/2016. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Eduskunta 2017. Valiokunnan mietintö TrVM 8/2017 vp. Päivitetty 1.2.2018. Luettu 16.2.2018. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/TrVM\\_8+2017.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/TrVM_8+2017.aspx)
- Etelä-Pohjanmaa. 2018. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen soveltamisohjeet Etelä-Pohjanmaan kunnissa. Peruspalveluliikelaitoskuntayhtymä. Luettu 19.02.2018. [https://www.jikky.fi/files/4637/Taydentavan\\_ja\\_ehkaisevan\\_toimeentulotuen\\_soveltamisohjeet\\_2018.pdf](https://www.jikky.fi/files/4637/Taydentavan_ja_ehkaisevan_toimeentulotuen_soveltamisohjeet_2018.pdf)
- Galletta, A. 2012. Mastering the Semi-Structured Interview and Beyond. From Research Design to Analysis and Publication. New York: NYU Press.
- HE 2014/358. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.
- Heinämäki, L. 2012. Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa 2000-luvulla. Itä-Suomen yliopisto. Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta. Väitöskirja.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2004. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2014. Tutki ja kirjoita. 19. painos. Helsinki: Tammi.
- Hytönen, J. 2018. Toimeentulotuen hakijoiden asema paranee Kelan ja kuntien yhteistyönä. Palvelut. Sosiaalivakuutus. Päivitetty 5.1.2018. Luettu 23.1.2018. <https://sosiaalivakuutus.fi/toimeentulotuen-hakijoiden-asema-paranee-kelan-ja-kuntien-yhteistyona/>
- Hytönen, P. 2012. Sosiaalityöntekijän ammatti-identiteetin muovautuminen ja moniammatillinen yhteistyö. Jyväskylän yliopisto. Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos. Pro gradu –tutkielma.
- Hänninen, K. & Poikela, R. 2016. Toimintalähtöinen, dialoginen ja kohtaava vuorovaikutus. Teoksessa Törrönen, M., Hänninen, K., Jouttimäki, P., Lehto-Lundén, T., Salovaara, P., & Veistilä, M. Vastavuoroinen sosiaalityö. Helsinki: Gaudeamus.

Infopankki. 2017. Suomen sosiaaliturva. Maahanmuuttajana Suomessa. Elämä Suomessa. Päivitetty 30.10.2017. Luettu 22.1.2018. <https://www.infopankki.fi/fi/elama-suomessa/maahanmuuttajana-suomessa/suomen-sosiaaliturva>

Isoherranen, K. 2006. Moniammatillinen yhteistyö. Helsinki: WSOY.

Isoherranen, K., Rekola, L., Nurminen, R. 2008. Enemmän yhdessä: Moniammatillinen yhteistyö. 1. painos. Helsinki: WSOY Oppimateriaalit Oy.

Isoherranen, K. 2012. Uhka vai mahdollisuus – moniammatillista yhteistyötä kehittämässä. Sosiaalitieteiden laitoksen julkaisuja 2012:18. Helsingin Yliopisto. Sosiaalitieteiden laitos. Sosiaalipsykologia. Väitöskirja. [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/37493/isoherranen\\_vaitoskirja.pdf](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/37493/isoherranen_vaitoskirja.pdf)

Janhonen, S. & Nikkonen, M. 2001. Laadulliset tutkimusmenetelmät hoitotieteessä. Juva: WS Bookwell Oy.

Juhila, K. 2008. Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön areenat. Teoksessa Jokinen, A. & Juhila, K. (toim.) Sosiaalityö aikuisten parissa. Tampere: Kustannusosakeyhtiö Vastapaino Oy, 14–47.

Julkunen, R. 2006. Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes.

Kangas, O., Niemelä, M. & Varjonen, S. 2011. Toimeentulotuen Kela-siirron kehykset politiikan asialistoilla ja kansalaismielipide. Teoksessa Niemelä, M. & Saari, J. (toim.) Poliitiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Kauppinen, T., Moisio, P. & Munkkila, S. 2013. Toimeentulotuen saamisen toistuvuus ja etuuksien päällekkäisyys. Teoksessa Kuivalainen S. (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Raportti 9/2013. Helsinki: Terveystien ja hyvinvoinnin laitos, 37–58.

Kankkunen, P. & Vehviläinen-Julkunen, K. 2013. Tutkimus hoitotieteessä. 3. uudistettu painos. Helsinki: SanomaPro Oy.

Kela. Uudet vakuutuspiirit 1.1.2016 alkaen. Luettu 19.1.2018. [http://www.kela.fi/documents/10180/1152135/KELA\\_vakuutuspiirit\\_ja\\_asiakaspalveluyksikot.pdf/52bbf21a-a25b-4855-a996-109974969e9e](http://www.kela.fi/documents/10180/1152135/KELA_vakuutuspiirit_ja_asiakaspalveluyksikot.pdf/52bbf21a-a25b-4855-a996-109974969e9e)

Kela. 2015. Kokeile uutta kela.fi-hakua. Ajankohtaista. Tietoa Kelasta. Päivitetty 7.8.2015. Luettu 20.2.2018. <http://www.kela.fi/-/kokeile-uutta-kela-fi-hakua>

Kela. 2016a. Muutoksia Kelan etuuksiin vuonna 2017. Toimeentulotuki. Ajankohtaista henkilöasiakkaille. Henkilöasiakkaat. Päivitetty 19.12.2016. Luettu 20.11.2017 <https://tinyurl.com/muutoksiakelanetuksiin>

Kela. 2016b. Kelan ja kuntien yhteistyömalli toimeentulotuen toimeenpanossa. Muistio 27.9.2016. Luettu 9.2.2018. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2016-AK-76679.pdf>

Kela. 2016c. Kansaneläkelaitoksen lausunto 18.5.2016 kuulemistilaisuuteen: K 10/2016; hallituksen vuosikertomus 2015. Lausunto 17.5.2016. Luettu 1.3.2018. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2016-AK-59610.pdf>

Kela. 2017a. Perustoimeentulon siirto Kelaan. Kelan sisäinen arviointi 2017. Raportti. Luettu 15.10.2017. <http://www.kela.fi/documents/10180/3571044/totura-portti0806.pdf/06f4fd6b-50de-4302-b6ea-ac5c2adb0ae9>

Kela. 2017b. Historia. Toiminta. Tietoa Kelasta. Päivitetty 21.6.2017. Luettu 2.10.2017. <http://www.kela.fi/historia>

Kela. 2017c. Kela lyhyesti. Toiminta. Tietoa Kelasta. Päivitetty 21.6.2017. Luettu 2.10.2017. <http://www.kela.fi/kela-lyhyesti>

Kela. 2017d. Toiminta. Tietoa Kelasta. Päivitetty 3.7.2017. Luettu 2.10.2017. <http://www.kela.fi/toiminta>

Kela. 2017e. Suomesta ulkomaille. Kansainväliset tilanteet. Henkilöasiakkaat. Päivitetty 19.5.2017. Luettu 22.1.2018. <http://www.kela.fi/sosiaaliturvaan-kuuluminen-suomesta-ulkomaille>

Kela. 2017f. Yhteistyömalli. Toimeentulotukiasiakkaiden ohjaus. Sosiaalipalvelut. Yhteistyökumppanit. Päivitetty 24.8.2017. Luettu 5.2.2018. <http://www.kela.fi/yhteistyomalli>

Kela. 2017g. Lait ja ohjeet. Tietoa Kelasta. Viimeksi muokattu 19.4.2017. Päivitetty 19.10.2012. Luettu 24.1.2018. <http://www.kela.fi/lait-ja-ohjeet>

Kela. 2017h. Asiantipalvelut. Henkilöasiakkaat. Päivitetty 12.2.2013. Viimeksi muokattu 28.12.2017. Luettu 18.1.2018. <http://www.kela.fi/asiointi>

Kela. 2017i. Kumppaniviestijärjestelmä (eTotu). Palvelurajapinta. Verkkoseminaari. Webinaari 9.11.2017.

Kela. 2017j. Kelan etuuspalvelut uudistuvat. Ajankohtaista yhteistyökumppaneille. Yhteistyökumppanit. Päivitetty 19.10.2017. Luettu 22.1.2018. <https://tinyurl.com/kela-etuustietopalvelut>

Kela. 2018a. Toimeentulotuen Kela-siirto. Käynnissä olevat tutkimukset. Tutkimus. Tietoa Kelasta. Päivitetty 18.10.2016. Luettu 12.2.2018. <http://www.kela.fi/toimeentulotuen-kela-siirto>

Kela. 2018b. Mihin menoihin perustoimeentulotukea voi saada? Toimeentulotuki. Henkilöasiakkaat. Kansaneläkelaitos. Päivitetty 5.1.2018. Luettu 19.1.2018. <http://www.kela.fi/toimeentulotuki-mihin-menoihin>

Konttinen, S. 2016. Toimeentulotuen työvälineet pian valmiina Kelassa. Palvelut. Sosiaalivakuutus. Päivitetty 19.9.2016. Luettu 1.2.2018. <https://sosiaalivakuutus.fi/toimeentulotuen-tyovalineet-pian-valmiina-kelassa/>

Korkein hallinto-oikeus. 2018. Toimeentulotukivalitusten määrät ovat kasvussa hallinto-oikeuksissa. Tiedotteet. Ajankohtaista. Päivitetty 12.1.2018. Luettu 5.2.2018. <http://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2018/01/toimeentulotukivalitusten-maaratovatkasvussahallinto-oikeuksissa.html>

Kuivalainen, S. 2013. Toimeentulotuen muuttunut asema. Teoksessa Kuivalainen, S. (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 9/2013, 15–34.

Kuivalainen, S. & Saikku, P. 2013. Mihin toimeentulotukea myönnetään ja miksi? Teoksessa Kuivalainen, S. (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 9/2013, 151–185.

Laki kansaneläkelaitoksesta 17.8.2001/731.

Laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412.

Lybeck, T. & Walldén, J. 2011. Nuorisolain muutokset – Monialainen yhteistyö ja etsivä nuorisotyö. Teoksessa Aaltonen, K. (toim.) Nuorten hyvinvointi ja monialainen yhteistyö. Helsinki: Tietosanoma Oy, 25–58.

Marshall, C. & Rossman G. B. 2011. Designing Qualitative Research. 5. painos. Los Angeles: SAGE Publications Inc.

Mattila, Y. 2017. Toimeentuloturva. 4. uudistettu painos. Helsinki: Finanssi- ja vakuutuskustannus Finva.

Määttä, M. 2007. Yhteinen verkosto? Tutkimus nuorten syrjäytymistä ehkäisevistä poikkihallinnollisista ryhmistä. Helsingin yliopiston sosiologian laitoksen tutkimuksia nro 252. Helsingin yliopisto. Sosiologian laitos. Akateeminen väitöskirja. <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/23454/yhteinen.pdf>

Näätänen, A-M., Londén, P. & Peltosalmi, J. 2017. Sosiaalibarometri 2017. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.

Ojuri, A. 1996. Moniammatillinen yhteistyö ja organisaatiokulttuuri. Teoksessa Metteri, A. (toim.) Moniammatillisuus ja sosiaalityö. Sosiaalityön vuosikirja 1996. 2. muuttumaton painos. Helsinki: Oy Edita Ab, 116–128.

Ollikainen, A. 2008. Elinkautinen valmentautuminen ja työhönvalmennus. Työpoliittinen aikakauskirja 2/2008. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki: Edita Prima Oy.

Palveluohjaajan rooli. 2017. Suomen palveluohjausyhdistys ry. Luettu 30.10.2017. <https://www.palveluohjaus.fi/mita-palveluohjaus-on/palveluohjaajan-rooli/>

Paunonen, M. & Vehviläinen-Julkunen, K. 1998. Hoitotieteen tutkimusmetodiikka. 1.-2. painos. Juva: WSOY.

Patton, M. Q. 2002. Qualitative research and evaluation methods. 3. painos. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.

Perustuslaki 11.6.1997/731.

Pietiläinen, E. & Seppälä, H. 2003. Palveluohjaus asiakastyössä ja organisaatiossa. Helsinki: Kehitysvammaliitto ry.

PRO SOS. 2017a. Tuotokset. Tietopankki. Luettu 12.2.2018.  
[http://www.prosos.fi/?page\\_id=480](http://www.prosos.fi/?page_id=480)

PRO SOS. 2017b. Tietoa hankkeesta. ProSos. Luettu 9.2.2018.  
[http://www.prosos.fi/?page\\_id=96#osahankkeet](http://www.prosos.fi/?page_id=96#osahankkeet)

PRO SOS. 2017c. PRO SOS - Pikassoksen alueen osahanke. Osahankkeet. Luettu 9.2.2018. [http://www.prosos.fi/?page\\_id=322](http://www.prosos.fi/?page_id=322)

Rauhala, H. 2011. Palveluohjaus – Työmalli huumeita käyttävien asiakkaiden kanssa työskentelyyn. Helsinki: Omaiset huumetyön tukena ry.

Raunio, K. 2002. Sosiaalityö murroksessa. Helsinki: Gaudeamus oy.

Raunio, K. 2009. Olennainen sosiaalityössä. 2. uudistettu painos. Helsinki: Gaudeamus.

Ronkainen, S., Pehkonen, L., Lindblom-Ylänne, S. & Paavilainen, E. 2013. Tutkimuksen voimasanat. 1-2. painos. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Ruusuvuori, J. & Nikander, P. 2017. Haastatteluaaineiston litterointi. Teoksessa Hyvärinen, M., Nikander, P. & Ruusuvuori, J. (toim.) Tutkimushaastattelun käsikirja. Tampere: Kustannusosakeyhtiö Vastapaino.

Saari, J. 2015. Huono-osaiset - Elämän edellytykset yhteiskunnan pohjalla. Helsinki: Gaudeamus oy.

Saikka, P. & Kuivalainen, S. 2013. Toimeentulotukityö kunnissa – organisointi, työnjako ja kokemukset. Teoksessa Kuivalainen, S. (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Raportti 9/2013. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 115–147.

Saikka, P., Rajavaara, M. & Seppälä, U. 2017. Monialainen yhteistyö paikallisessa työllisyyden hallinnassa. Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 7/2017. Helsinki: Kelan tutkimusjulkaisuja. Luettu 14.01.2018. <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/229018/Raportteja7.pdf?sequence=1>

Sosiaalihuoltolaki 30.12.2014/1301.

STM 2013. Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajalle. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:4. Luettu 19.1.2018. [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/69913/URN\\_ISBN\\_978-952-00-3385-9.pdf?sequence=1](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/69913/URN_ISBN_978-952-00-3385-9.pdf?sequence=1)

STM 2018. Toimeentulotuki. Sosiaali- ja terveysministeriön internetsivut. Päivitetty 2018. Luettu 19.02.2018. <http://stm.fi/toimeentulotuki>

Suominen, S. & Tuominen M. 2007. Palveluohjaus - portti itsenäiseen elämään. 1. painos. Helsinki: profami oy.



Syrjäläinen, E. 1994. Etnografinen opetuksen tutkimus; kouluetnografia. Teoksessa Syrjälä, L., Ahonen, S., Syrjäläinen, E. & Saari, S. (toim.) Laadullisen tutkimuksen työtapoja. Helsinki: Kirjayhtymä Oy, 67–112.

STM. 2018. Toimeentulotuki. Päivitetty 2018. Luettu 19.02.2018. <http://stm.fi/toimeentulotuki>

THL. 2017. Toimeentulotuki 2016. Toimeentulotuki. Aikuisten sosiaalipalvelut. Tilastot aiheittain. Tilastot. Päivitetty 1.12.2017. Luettu 2.2.2018. <https://www.thl.fi/fi/tilastot/tilastot-aiheittain/aikuisten-sosiaalipalvelut/toimeentulotuki/toimeentulotuki>

Toimeentulotuki. 2018. KELA Toimeentulotuki 17.1.2018. Etuusohje. <http://www.kela.fi/documents/10192/3464829/Toimeentulotuki.pdf>

Tommiska, K. 2006. Toimeentulotukiasioiden käsittelyn kehittäminen ja nopeuttaminen –hanke 16.5.2005–31.8.2006. Loppuraportti. Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveys-toimi. Luettu 19.9.2017. <http://docplayer.fi/1972224-Toimeentulotukiasioiden-kasittelyn-kehittaminen-ja-nopeuttaminen-hanke-16-5-2005-31-08-2006-loppuraportti.html>

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

Uusitalo H. & Lönnfors T. 1999. Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Teoksessa Uusitalo H. (toim.) Stakes sosiaali- ja terveysalan informaatio-ohjaajana. Kokemuksia ja kehitysnäkymiä. Aiheita 11/1999. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Luettu 18.10.2017. <http://www.stakes.fi/verkkojulkaisut/muut/Aiheita11.pdf>

Wallenius, P. 2012. "Olemme viimeinkin saaneet Tampereelle aikuissosiaalityön". Aikuissosiaalityön organisaatiomuutoksen alkuvaiheen arviointia sosiaalityöntekijöiden näkökulmasta. Tampereen yliopisto. Sosiaalityön tutkimuksen laitos. Pro gradu –tutkielma.

## LIITTEET

### Liite 1. Haastattelulomake/etuuskäsittely

Millainen työnkuva sinulla on?

Millainen koulutus sinulla on?

Miten toimeentulotuen hakijoiden kanssa tehtävä työ eroaa muiden etuuskäsittelijöiden kanssa tehtävästä työstä?

Millaista lisäkoulutusta olet saanut koskien toimeentulotukietuutta/-asiakkaita?

Sisältyikö koulutukseen sosiaalityön palvelutarpeen kartoitusta ja tunnistamista?

Oliko koulutus mielestäsi riittävää? Millä perusteella?

Millaisia valmiita tai epävirallisia toimintamalleja teillä on sosiaalityön tarpeiden tunnistamiseksi ja arvioimiseksi (toimeentulotuki)asiakkaissa?

Antavatko toimintamallit sinulle riittävät valmiudet tunnistaa sosiaalityön tarpeen asiakkaissa? Millä perusteella?

Millaisia toimintamalleja olisi hyvä olla?

Mikä osa asiakaspalvelun kävijöistä on arviolta toimeentulotuen asiakkaita? Mikä osa kohtaamistasi asiakkaista on toimeentulotuen hakijoita?

Kuinka kauan aikaa sinulla on kohdata yksi asiakas?

Kuinka syvällisesti ehdit paneutua hänen asiaansa?

Miten ja minne ohjaat sosiaalityön tarpeessa olevan asiakkaan?

Miten asiakkaiden ohjaus sosiaalitoimesta Kelaan mielestäsi toimii?

Millaisia haasteita asiakkaan ohjaamisessa sosiaalitoimeen on ollut? Entä onnistumisia?

Onko yhteistyö puolin ja toisin mielestäsi riittävää?

Entä Kelan sisäinen yhteistyö?

Kuinka yhteistyötä voisi mielestäsi kehittää?

Miten asiakasohjausta voisi kehittää niin, että vain sosiaalityön tarpeessa olevat ohjautuisivat sosiaalitoimen asiakkaiksi?

Ja toisaalta kaikki tarvitsevat pääsisivät sosiaalityön palvelujen piiriin?

Mitä muuta haluaisit sanoa aiheeseen liittyen?

## Liite 2. Haastattelulomake/asiakaspalvelu

1 (2)

Millainen työnkuva sinulla on asiakaspalvelussa?

Mikä koulutus sinulla on?

**Millaisia sovittuja käytäntöjä ja toimintamalleja toimeentulotukityöhön on olemassa?**

Millaista koulutusta olet saanut toimeentulotuen siirtymävaiheessa koskien toimeentulotukietuutta/-asiakkaita?

Sisältyykö koulutukseen sosiaalityön palvelutarpeen kartoitusta ja tunnistamista?

Millaisia valmiita toimintamalleja teillä on sosiaalityön tarpeiden tunnistamiseksi ja arvioimiseksi (toimeentulotuki)asiakkaissa?

Millaisia toimintamalleja olisi hyvä olla?

Mikä osa asiakaspalvelun kävijöistä on arviolta toimeentulotuen asiakkaita?

Miten toimeentulotuen hakijoiden kanssa tehtävä työ eroaa muiden etuuksien hakijoiden kanssa tehtävästä työstä?

**Millä perusteella ja kuka ohjaa sosiaalityön tarpeessa olevan asiakkaan Tampereen kaupungin sosiaalityöhön?**

Millä perusteella ja miten tunnistat sosiaalitoimen palvelujen tarpeen asiakkaissa?

Millaisia ohjeistuksia siihen on annettu?

Millä perusteella ohjaat asiakkaan Tampereen kaupungin sosiaalitoimeen?

Millainen on toimeentulotukiasiakkaan polku Kelasta sosiaalitoimeen?

**Miten asiakasohjaus käytännössä toteutetaan Kelan ja Tampereen kaupungin sosiaalitoimen välillä?**

Miten yhteydenpito Tampereen kaupungin sosiaalitoimesta Kelaan (tai toisinpäin) on järjestetty?

Miten yhteistyö on sujunut Tampereen sosiaalitoimen kanssa?

Millä perusteella ja miten sinä olet yhteydessä Tampereen sosiaalitoimeen?

Onko yhteistyöhön riittävästi aikaa?

Onko yhteistyö mielestäsi riittävää?

Millaisia haasteita asiakkaan ohjaamisessa sosiaalitoimeen on ollut? Entä onnistumisia?

(jatkuu)

2 (2)

Millä tavoin käytännössä Tampereen sosiaalitoimesta ollaan yhteydessä Kelaan?

Kuinka kauan aikaa sinulla on kohdata yksi asiakas?

Kuinka syvällisesti ehdit paneutua hänen asiaansa?

Mikä työssäsi on haastavaa liittyen toimeentulotuen hakijoiden ohjaamiseen eteenpäin?

**Miten yhteistyötä, asiakasohjausta ja toimintamalleja voisi kehittää?**

Miten yhteistyötä Tampereen sosiaalitoimen kanssa voisi mielestäsi kehittää?

Entä Kelan sisäistä yhteistyötä liittyen toimeentulotukityöhön?

Millaisia konkreettisia kehittämisideoita sinulle tulee mieleen koskien työtäsi?

Entä koskien palvelutarpeen arviointia?

Miten asiakasohjausta voisi kehittää niin, että vain sosiaalityön tarpeessa olevat ohjautuisivat sosiaalitoimen asiakkaiksi?

Ja toisaalta kaikki tarvitsevat pääsisivät sosiaalityön palvelujen piiriin?

Mitä muuta haluaisit sanoa aiheeseen liittyen?

### Liite 3. Tutkimuslupahakemus

TUTKIMUSLUPAHAKEMUS 3.10.2017

Tampereen ammattikorkeakoulu

Kuntokatu 3

33520 Tampere

Kelan asiakaspalvelun yksikkö/Kelan etuuskäsittelijät

Opiskelemme Tampereen ammattikorkeakoulussa sosiaalialan koulutusohjelmassa tutkintonimikkeenä sosionomi (AMK). Opinnäytetyön tekeminen sisältyy tutkintoomme. Työmme tarkoituksena on selvittää toimeentulotuen siirron vaikutuksia toimeentulotukityöhön Kelan työntekijöiden näkökulmasta sekä asiakasohjauksen ja yhteistyön toimivuutta Kelan ja Tampereen sosiaalitoimen välillä. Tavoitteenamme on tuoda näkyväksi olemassa olevia käytäntöjä toimeentulotukityöstä ja asiakasohjautuvuudesta. Samanaikaisesti on menossa toinen vastaava opinnäytetyö Tampereen sosiaalitoimen työntekijöiden näkökulmasta.

Tarkoituksenamme on haastatella 3 Kelan etuuskäsittelijää ja 3 asiakaspalvelun työntekijää. Tutkimus toteutetaan teemahaastattelulla ja aineiston analysointiin käytämme sisälönanalyysiä. Saadut tiedot käsitellään anonymisti. Meitä sitoo salassapitovelvollisuus.

Vastuututkijamme on Tuulikki Järvelä ([tuulikki.jarvela@soc.tamk.fi](mailto:tuulikki.jarvela@soc.tamk.fi), 0409634403)

Opinnäytetyön ohjaajana on lehtori Juha Santala ([juha.santala@tamk.fi](mailto:juha.santala@tamk.fi)).

Pyydämme kohteliaimmin lupaa tutkimuksen suorittamiseen.

Tampereella 3.10.2017

Hanna Setälä\_\_\_\_\_

Tuulikki Järvelä\_\_\_\_\_

Hannaleena Taskinen\_\_\_\_\_

Nina Saarimaa\_\_\_\_\_

LIITTEET: Tutkimussuunnitelma, Salassapitositoumus